



**TEMAS DE UMA
AGENDA ESTRATÉGICA
ENTRE BRASIL E
UNIÃO EUROPEIA**



**TEMAS DE UMA
AGENDA ESTRATÉGICA
ENTRE BRASIL E
UNIÃO EUROPEIA**



Konrad
Adenauer
Stiftung

Editor responsável
Felix Dane

Coordenação Editorial
Daniel Edler
Reinaldo J. Themoteo

Revisão
Daniel Edler
Reinaldo J. Themoteo

Tradução
Carolina Taboada (páginas 17-47; 149-168)
Debora Albu (páginas 237-253; 123-145)
Isabela Fontanella (páginas 257-276; 101-117; 279-294)

Design gráfico e diagramação
Cacau Mendes

Impressão
J. Sholna

Dados Internacionais para Catalogação na Publicação (CIP)

T278 Temas de uma agenda estratégica entre Brasil
 e União Europeia. – Rio de Janeiro : Konrad
 Adenauer Stiftung, 2014.
 296 p. ; 24 cm. – (Série relações Brasil-Europa)

ISBN 978-85-7504-184-0

1. Brasil – Relações exteriores – Europa.
2. Europa – Relações exteriores – Brasil. I. Konrad-Adenauer Stiftung II. Série.

CDD 327.8104

Todos os direitos desta edição reservados à

FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER

Rua Guilhermina Guinle, nº 163 · Botafogo · Rio de Janeiro, RJ · 22270-060

Tel: 0055 21 2220-5441 · Fax: 0055 21 2220-5448

adenauer-brasil@kas.de — www.kas.de/brasil

Impresso no Brasil

7 INTRODUÇÃO

MULTILATERALISMO E GOVERNANÇA GLOBAL

- 17 UE-BRASIL: CONCEITOS E ABORDAGENS CONVERGENTES/DIVERGENTES
AO MULTILATERALISMO — A VISÃO DA UE PARA UM NOVO MULTILATERALISMO
É UM PARCEIRO CONFIÁVEL?

Mario Telò

- 49 BRASIL E UNIÃO EUROPEIA NA OMC: RELAÇÕES ECONÔMICAS,
DISPUTAS COMERCIAIS, CRISE FINANCEIRA E CÂMBIO
Vera Thorstensen · Daniel Ramos · Thiago Nogueira · Fernanda Giancesella

- 77 DESIGUALDADE DE COTAS NO FMI: MAIOR PARTICIPAÇÃO
DOS PAÍSES EMERGENTES EM DETRIMENTO DE PAÍSES EUROPEUS
Luiz Afonso Simoens da Silva

COOPERAÇÃO INTERNACIONAL EM MEIO A CRISE

- 101 A PRIMAVERA ÁRABE E OS DESAFIOS À PARCERIA EURO-MEDITERRÂNEA.
COMO PROMOVER DEMOCRACIA EM UMA REGIÃO EM TRANSFORMAÇÃO?
Daniela Huber

- 123 RENOVANDO A COOPERAÇÃO UE-BRASIL:
PERSPECTIVAS DE TRIANGULAÇÃO NA ÁFRICA

Bruno Ayllón Pino

- 149 A CRISE FINANCEIRA NA EUROPA: QUAL PAPEL PARA OS BRICS?

Miguel Otero-Iglesias

MEIO AMBIENTE E DIREITOS HUMANOS

- 173 POR UMA NOVA LÓGICA DAS NEGOCIAÇÕES AMBIENTAIS INTERNACIONAIS:
DA RIO+20 ÀS CONFERÊNCIAS DE CLIMA

Fernando Malta

- 197 DO PROTOCOLO DE KYOTO AO NOVO ACORDO PÓS-2020:
A EVOLUÇÃO DAS NEGOCIAÇÕES E A POSIÇÃO DO BRASIL

Luiz Pinguelli Rosa

- 213 ENTRE ALARMISMO E CONFORMISMO:
A UNIÃO EUROPEIA E OS NACIONALISMOS DE DIREITA

José Pedro Zúquete

CRISE E INTEGRAÇÃO: UM MOMENTO DE DESAFIOS, MAS TAMBÉM DE OPORTUNIDADES

- 237 AS IMPLICAÇÕES EXTERNAS DA REFORMA DA GOVERNANÇA FINANCEIRA
NA UNIÃO EUROPEIA DEPOIS DA CRISE

Lucia Quaglia

- 257 DÉFICIT DEMOCRÁTICO DA UNIÃO EUROPEIA:
A CRISE DA ZONA DO EURO COMO UM FATOR AGRAVANTE?

Vivien Schmidt

- 279 O REINO UNIDO VAI SAIR DA UNIÃO EUROPEIA?

John Palmer

INTRODUÇÃO

A necessidade de uma estratégia para a parceria entre União Europeia e Brasil

*Felix Dane
Daniel Edler*

Depois de anos de muita retórica e alguns avanços concretos, as relações entre Brasil e União Europeia (UE) parecem estar em momento de inédita retração. Desde a assinatura da Parceria Estratégica, em 2007, as partes tem mantido uma ampla pauta de compromissos, que são celebrados todos os anos durante as cúpulas presidenciais. Contudo, após rumores acerca de seu cancelamento a pedido do governo brasileiro, a VII Cúpula foi sediada em um clima de flagrante pessimismo.

Em 2013, quando Brasil e UE organizaram seu encontro de alto nível, o panorama político era bastante diferente, o que permitiu a inclusão de temas globais, regionais e bilaterais na agenda. Os parceiros compartilharam suas visões e concordaram em cooperar na reforma do sistema financeiro global¹, em questões ligadas a mudanças climáticas² e nos debates sobre não-proliferação nuclear³. Além disso, houve o cuidado de organizar o encontro UE-CE-LAC (Comunidade dos Países Latino-Americanos e do Caribe) imediatamente após a reunião privada com o Brasil, o que demonstrou uma preocupação em reduzir a percepção de que a UE favoreça o Brasil em detrimento dos demais. Após um longo período de inércia, as negociações para o acordo de livre-comércio entre a UE e o Mercosul também avançaram, havendo o compromisso

1 Ver: Otero-Iglesias, 2012.

2 Ver: Gratiús & González, 2012.

3 Ver: Renard, 2013.

para que ambos os lados apresentassem suas propostas de redução tarifária até o final daquele ano. Por fim, outros pontos relevantes, como (1) insegurança no Mali, na Síria e em Guiné Bissau; (2) possibilidades de expansão dos investimentos e do comércio; e (3) a cooperação trilateral também foram debatidos e as arestas aparadas (ao menos no plano discursivo). Apesar de poucos resultados concretos, parecia que a parceria estava madura e que poderia atingir novos níveis de cooperação; para alguns observadores, a retórica estava finalmente virando prática⁴.

Contudo, o sucesso da reunião de 2013 dependia do interesse dos parceiros em manter políticas externas pró-ativas, o que nenhum dos dois foi capaz de cumprir. Os recentes desentendimentos comerciais, aliados ao contexto doméstico desfavorável – em ambos os lados do Atlântico –, levaram as relações ao nível mais baixo dos últimos anos.

1. RETRAÇÃO EM POLÍTICA EXTERNA

Quando assumiu o governo, em janeiro de 2011, Dilma se deparou com um importante legado no campo da política externa. Lula e Celso Amorim aumentaram a participação do país em foros internacionais quantitativa e qualitativamente. O país promoveu uma larga agenda de reforma dos mecanismos de governança global e buscou contribuir para a formulação de normas internacionais. Apesar das diversas críticas pela aproximação a governos de esquerda na América Latina, o que levou a ações estrategicamente questionáveis, Lula e Amorim colheram frutos de sua política diversificação nas relações externas. Seguindo uma política multi-vetorial, o governo buscou garantir a autonomia do país pela composição de novos laços com o “sul global”⁵.

Esta política, no entanto, não prejudicou as relações com parceiros tradicionais do “norte”, como os Estados Unidos e a União Europeia. Nesse sentido, a assinatura da Parceria Estratégica, com uma ampla agenda de assuntos globais, regionais e bilaterais, foi também o reconhecimento da relevância do Brasil nas relações internacionais e, portanto, da necessidade de considerar os interesses deste país nos variados temas.

4 Ver: Lazarou, 2013.

5 Vigevani & Cepaluni, 2007.

Dilma Rousseff, no entanto, aparenta uma mudança de rumo. Apesar de ter adotado uma postura engajada nos primeiros meses de governo, o que se refletiu, por exemplo, na proposta de “Responsabilidade ao Proteger” (uma revisão dos conceitos de intervenção da ONU), sua atuação externa se mostra cada vez mais retraída. Preocupações com o fraco desempenho da economia nacional, que deve enfrentar mais um ano de baixo crescimento e alta da inflação, e com as possíveis consequências da Copa do Mundo e das manifestações de massa para as eleições de outubro de 2014, tem concentrado as atenções do governo. Nesse sentido, pautas relevantes, como a busca por um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU, o IBAS⁶, e a expansão da presença política na África, parecem ficar para o segundo plano⁷.

Questões comerciais começam a monopolizar a agenda. Exceção feita às propostas sobre a democratização da governança da internet, o governo Dilma tem dado pouca atenção para assuntos internacionais que não estejam ligados a comércio e investimentos. Nos últimos meses, a incapacidade de avançar nas negociações para o acordo de livre-comércio entre Mercosul e União Europeia, e as acusações da UE de que o Brasil estaria ferindo normas da OMC com a renovação da Zona Franca de Manaus, com um sistema tarifário que pune a importação e com o programa Inovar-Auto (que prevê ajudas para empresas com fábricas no país) ganharam destaque e levaram aos rumores do cancelamento da Cúpula Brasil-UE⁸.

Por outro lado, questões políticas e econômicas fazem com que a UE também passe por um momento introspectivo. Eleições para o Parlamento Europeu, que deverão abrir mais espaço para grupos eurocéticos, e os debates sobre a formação da nova Comissão Europeia, movimentam os bastidores de Bruxelas. Além disso, controvérsias com o Reino Unido, conforme é apresentado neste livro por John Palmer, dificultam avanços em áreas relevantes, como as políticas comuns para imigração. Contribuindo para este ambiente retrativo, a crise econômica ainda monopoliza o *policy-making* europeu, concentrando esforços e dominando o topo da agenda na União. Apesar de poder celebrar alguns resultados positivos, como o fim do programa de resgate da Irlanda, não

6 Fórum de diálogo trilateral composto por Índia, Brasil e África do Sul.

7 Stuenkel, 2014.

8 Lazarou & Edler, 2014.

há consenso na UE em relação às alternativas colocadas na mesa e o processo de recuperação ainda é lento e seu sucesso é incerto.

Apesar do olhar introspectivo, a UE não poderá se furtar de ter atuação destacada na sua vizinhança, especialmente na Ucrânia – onde promessas de apoio ao novo governo deverão ser cumpridas –, na Síria e nos países do Mediterrâneo. Nesse cenário, o Brasil – e outros países emergentes que também firmaram parcerias estratégicas com a UE – tem um espaço mais reduzido na agenda externa europeia.

2. PARCERIA ESTRATÉGICA VAI ALÉM DE DISPUTAS COMERCIAIS

É importante ressaltar, contudo, que a parceria vai além de questões comerciais. A declaração final conjunta da VII Cúpula não deixa dúvidas de que, por ora, este é o tema central. Grande parte da declaração versa sobre oportunidades de investimentos, iniciativas comuns para identificar áreas estratégicas e oportunidades de negócios e sobre a importância de incentivar a proliferação de pequenas e médias empresas. Contudo, há também debates sobre questões de segurança internacional – especialmente no continente africano e na Síria –, sobre mudanças climáticas e incentivos à bioenergia, direitos humanos (com especial interesse por políticas para imigrantes, mulheres e a comunidade LGBT), cooperação para o desenvolvimento, ciência e tecnologia (com ênfase nos programas “Ciências sem Fronteiras” e “Horizonte 2020”), intercâmbios culturais e, finalmente, sobre governança da internet⁹.

Nos últimos anos, Brasil e UE estreitaram laços em diversos setores e o foco atual em questões comerciais, justificado pela crise econômica, não deve esconder os avanços em diversos campos. Na última cúpula, por exemplo, Brasil e UE construíram bases comuns para o debate sobre intervenção na África e sobre a necessidade de pensar desenvolvimento como componente central para segurança. A conferência internacional sobre governança da internet, que reunirá representantes de 150 países em São Paulo, teve grande apoio da UE. Desde a revelação do esquema de espionagem da NSA (agência americana de segurança), que grampeou ligações de inúmeros governantes (entre eles, Dilma Rousseff e Angela Merkel) o governo brasileiro tem dado especial atenção ao tema, tendo encontrado nos governos europeus, especialmente o alemão,

importantes interlocutores. Não por acaso, o acordo entre a empresa brasileira Telebrás e a espanhola IslaLink Submarine Cables para a construção de um cabo de fibra ótica ligando o Brasil à Europa (Fortaleza-Lisboa) foi bastante celebrado na cúpula. Este cabo permitirá reduzir os custos de transmissão e por não passar pelos EUA, garantirá mais segurança e privacidade para o tráfego de dados via internet.

A UE continua sendo o maior parceiro comercial do Brasil e maior investidor no país, o que dá à parceria estratégica um peso relevante. Contudo, a cooperação entre as partes não esteve calcada apenas nestes dados. Brasil e União Europeia são atores relevantes na construção de normas internacionais, na promoção dos direitos humanos e do multilateralismo. Ambos tem envidado esforços conjuntos para o desenvolvimento na África e na América Latina, tendo incentivado também a construção de instituições regionais nos dois continentes. Em suma, Brasil e UE assumiram papéis protagônicos e não devem deixar questões internas prejudicar sua inserção internacional e as relações bilaterais.

3. FORMATO DA PUBLICAÇÃO

Esta publicação tem como objetivo apresentar alguns dos diversos temas que compõem a agenda da Parceria Estratégica, apontando os desafios a serem pragmaticamente enfrentados, mas também os temas em que avanços concretos são viáveis. Desta forma, a Fundação Konrad Adenauer não busca esgotar o rico debate sobre as relações Brasil-UE, mas sim contribuir para o avanço do mesmo. Além dos temas centrais da agenda bilateral, são privilegiados alguns desafios domésticos de ambos os lados e as dificuldades de estabelecer uma pauta global comum. Para tanto, são privilegiados três grandes setores: multilateralismo e governança global; crise econômica e possibilidades de cooperação; e meio ambiente e direitos humanos.

O primeiro capítulo, escrito por Mario Telò, professor do LUISS e da Universidade Livre de Bruxelas, aborda as diferentes perspectivas de Brasil e UE sobre o multilateralismo. Observando as divergências conceituais, Telò aponta para a possibilidade de uma convergência discursiva e para a necessidade de uma atenção maior por parte da literatura acadêmica acerca do tema.

Vera Thorstensen e Luis Afonso Simoens da Silva, professores da Fundação Getúlio Vargas e da UNESP, respectivamente, apresentam dois capítulos centrais

para a compreensão das recentes disputas entre Brasil e UE na OMC e para as dificuldades de coordenação em temas financeiros. O governo brasileiro tem na reforma do FMI um de seus objetivos centrais em política externa, mas esta deverá se dar em detrimento da sobre-representação de países europeus. No que tange à OMC, a deterioração recente das relações pode ser entendida à luz da atuação histórica de ambos na organização. Este panorama é apresentado pela professora Thorstensen, que, apesar das dificuldades atuais e da possível abertura de um painel de controvérsias, que poderá levar a graves perdas para o Brasil, aponta para os campos em que a cooperação ainda prevalece.

A crise econômica, que atingiu a Europa em 2008 e parece ter chegado ao Brasil nos últimos meses, marca também a inserção global de ambos. Daniela Huber, pesquisadora do Instituto de Assuntos Internacionais da Itália, Bruno Ayllón Pino, pesquisador da Universidade Complutense de Madri, e Miguel Otero-Iglesias, da ESSCA (*School of Management*, Paris), observam as transformações recentes na inserção internacional de ambos os atores e apontam a crise econômica como um dos fatores que dificultam a cooperação. As disputas recentes para a aprovação do novo orçamento da Comissão Europeia, que reduziram os investimentos em desenvolvimento na África e na América Latina, acompanham a retração do Brasil, marcada pela possibilidade de fechamento de embaixadas em alguns países africanos e os cortes no orçamento do Itamaraty.

Fernando Malta, do Centro Empresarial Brasileiro de Desenvolvimento Sustentável, e Luiz Pinguelli Rosa, professor da Coppe-UFRJ, apresentam alguns dos projetos comuns para a proteção do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável. Avaliações das posições adotadas na Rio+20 e a necessidade de cooperação para a adoção de um protocolo pós-Quito estão no centro das análises.

Dados os desafios recentes para a integração regional europeia, o livro abordará também questões internas à UE. Vivien Schmidt, da Universidade de Boston, traça um panorama dos debates acerca do déficit democrático da UE. Em ano de eleições para o Parlamento Europeu e renovação na Comissão Europeia, este tema tem enorme impacto na agenda política. José Pedro Zúquete, da Universidade de Lisboa, aborda uma questão central também para as eleições, o crescimento dos eurocéticos e da extrema-direita. A crise trouxe o fantasma do radicalismo de volta ao cenário partidário europeu. Votações expressivas na França, na Grécia, nos Países Baixos e na Hungria, deram a este grupo uma força significativa para as eleições europeias, o que deve contribuir para o avanço de

vozes descontentes com a integração. John Palmer, ex-editor do *The Guardian* e pesquisador do Instituto Europeu da Universidade de Sussex, aborda outra questão central para o futuro da UE em curto prazo, o debate sobre o status do Reino Unido (RU) na União. Posições controversas do governo Cameron em relação à imigração e a promessa de realização de um referendo sobre a participação do Reino Unido na UE tem dominado parte da pauta política. Entender as relações do RU com a UE e as possíveis implicações da saída do país é fundamental para compreender os caminhos do processo de integração.

Por fim, Lucia Quaglia, da Universidade de York, tem a tarefa de apresentar a situação atual da crise financeira na UE, as propostas que estão na mesa e as dificuldades de traçar uma política comum. A professora Quaglia foca na possibilidade de uma união bancária, o que demandaria alterações nos tratados da UE, mas aponta alguns dos desafios que ainda precisam ser enfrentados.

4. CONCLUSÃO

Ao organizar este livro nos deparamos com a dificuldade de encontrar no Brasil pesquisadores que se debrucem especificamente sobre o campo de estudos europeus. Apesar da importância do tema e dos esforços de alguns centros isolados e da Delegação da União Europeia, ainda tivemos que recorrer a uma série de especialistas estrangeiros para debater sobre questões que são de suma importância para o país.

Nesse sentido, a Fundação Konrad Adenauer, através desta publicação, mas também da organização de atividades acadêmicas e políticas acerca da UE, bem como do financiamento em pesquisa sobre a Europa, busca contribuir com a expansão do campo. Este livro é apenas mais um passo nessa direção. Esperamos que os debates aqui apresentados, bem como o mapeamento dos principais desafios para a parceria estratégica, evidenciem a necessidade de estudos atentos a esta relação.

FELIX DANE é Representante da Fundação Konrad Adenauer no Brasil.

DANIEL EDLER é Konrad Adenauer Fellow em Estudos Europeus no Centro de Relações Internacionais, CPDOC/FGV.

REFERÊNCIAS

EUROPEAN COUNCIL. 7th European Union-Brazil Summit Joint Statement. 6930/14 PRESSE 96. Bruxelas, 24 de fevereiro, 2014.

GRATIUS, S; GONZÁLEZ, D. The EU and Brazil: Shared goals, different strategies. In: GREVI, G; RENARD, T. (eds.). *Hot Issues, Cold Shoulders, Lukewarm Partners: EU Strategic Partnerships and Climate Change*. European Strategic Partnership Observatory, Report, no. 2, November, 2012, p. 11-21.

GRATIUS, S; GREVI, G. Brazil and the EU: partnering on security and human rights?. *FRIDE, Policy Brief*, no. 153, April, 2013.

LAZAROU, E. The Sixth EU-Brazil Summit: business beyond the usual?. European Strategic Partnership Observatory, Policy Brief, no. 8, March, 2013.

_____; EDLER, D. The EU and Brazil: a natural partnership?. *EUISS, Issue Alert*, no. 15, 2014. Disponível em: http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Alert_15_EU-Brazil.pdf

OTERO-IGLESIAS, M. The EU and Brazil: What crisis? What partner? What strategy?. In: GREVI, G; RENARD, T. (eds.). *Partners in Crisis: EU Strategic Partnerships and the Global Economic Downturn*. European Strategic Partnership Observatory, Report, no. 1, p. 11-22, November, 2012,.

RENARD, T. Partnering for a nuclear-safe world: the EU, its strategic partners and nuclear non-proliferation. European Strategic Partnership Observatory, Working Paper, no. 3, October, 2013.

STUENKEL, O. Contra a retração. *Valor Econômico*, 20 de fevereiro de 2014. Disponível em: <http://www.valor.com.br/opiniao/3436490/contra-retracao>. Acessado em 25 de fevereiro de 2014.

VIGEVANI, T; CEPALUNI, G. A Política Externa de Lula da Silva: A Estratégia da Autonomia pela Diversificação. *Contexto Internacional*, v. 29, no. 2, p. 273-335, julho/dezembro 2007.



MULTILATERALISMO E GOVERNANÇA GLOBAL

**UE-BRASIL: CONCEITOS E ABORDAGENS
CONVERGENTES/DIVERGENTES AO MULTILATERALISMO**
A visão da UE para um novo multilateralismo
é um parceiro confiável?

Mario Telò

1. A UE E O BRASIL: DA CONVERGÊNCIA CONTRA O UNILATERALISMO
A UMA NOVA ALIANÇA POR UM NOVO MULTILATERALISMO?

Este capítulo irá analisar a contribuição da UE para a governança global e para uma nova agenda de multilateralismo e a convergência que vem evoluindo com o Brasil. As duas entidades já são convergentes, em grande medida, tanto em sua visão multilateralista quanto em algumas políticas, mas diferem em outras políticas e também no que diz respeito à sua natureza. A principal diferença é que a UE é um grupo regional de Estados, enquanto o Brasil é um Estado.

Por outro lado, o Brasil é um tipo especial de Estado: um Estado federal e um poder civil, além disso, é uma confiante potência emergente, desejosa por contribuir e participar da governança global¹. Uma parte da literatura salienta que enquanto o Brasil tem um conceito de multilateralismo que reforça a soberania, a UE pratica uma soberania baseada no agrupamento. No entanto, o Brasil é um Estado federal que compartilha com a UE a questão constitucional fundamental da partilha da soberania entre vários níveis. Governança em vários níveis é uma característica institucional comum, mesmo que a governança a vários níveis de uma entidade quase constitucional (a UE, como uma combi-

1 G. Grevi / S. Gratiús, *Brazil and EU: partnering on security and human rights*, FRIDE papers, Abril de 2013.

nação mais sofisticada de organismos intergovernamentais e supranacionais) não seja a mesma que a de um Estado-nação. Além disso, a natureza urgente e compartilhada de desafios globais, como o desenvolvimento sustentável, a paz e a luta contra a pobreza extrema, etc, podem incitar uma maior convergência com uma governança global supranacional, mais institucionalizada em causa.

Factualmente, o Brasil e a Europa são potências civis, no sentido de que eles estão administrando suas relações externas, por vários meios civis (comércio, ajuda, diplomacia, acordos...) fora da prioridade militar. Em segundo lugar, o Brasil compromete-se à prevenção de conflitos e à cooperação regionais. Por exemplo, ele foi capaz de evitar a nuclearização regional e contribuir para a construção de uma região Latino-Americana desnuclearizada. O abandono dos planos nucleares dos anos 80 e, ao contrário, a criação do MERCOSUL, através de um acordo bilateral com a Argentina e o Tratado de Assunção de 1991, continua a ser um exemplo mundial. Além disso, a UNASUL, resultado da iniciativa brasileira do presidente Lula (Cusco, 2004), além de programas de infraestrutura, tem essencialmente mandato para missões civis e humanitárias.

A UE não tem autoridade em matéria de política de defesa, tendo em conta os limites da PESD intergovernamental, deixando em aberto a janela para a coordenação das políticas nacionais de defesa, o que é feito em um grau muito limitado. Além disso, todos os países europeus estão reduzindo os orçamentos de defesa nacional: começaram a fazê-lo depois de 1989, antes da crise econômica global, e tem continuado nos últimos 4 anos.

A primeira questão abordada aqui é saber se é possível, no século XXI, que as potências civis globais, sem forte poderio militar, contribuam para a formação da futura ordem multipolar? A segunda pergunta diz respeito à qualidade, ao escopo, à eficiência e à legitimidade da cooperação multilateral emergente. A experiência dos últimos dez anos é bastante controversa e oscilante no que concerne ao triângulo transatlântico. Por um lado, o “processo do Rio” (o diálogo bi-regional, incluindo, desde 1996, todos os estados da União Europeia e todos os países Latino-Americanos) em sua cúpula de Guadalajara 2003, já ofereceu um primeiro pano de fundo político com relação ao conceito compartilhado de governança global: o multilateralismo foi o campo de convergência entre a UE e a América Latina, liderada pelo Brasil e México, contra a política unilateralista do governo Bush da época (a guerra do Iraque e a NES de 2002): a primazia do direito internacional e das organizações multilate-

rais universais (ONU) em oposição às guerras preventivas foi repetidamente declarada.

Por outro lado, no mesmo ano de 2003, testemunhamos uma divergência entre o entendimento político e a competição comercial. A cúpula da OMC em Cancun, quando o Grupo dos vinte países liderado pelo Brasil bloqueou o rascunho de conclusão proposto conjuntamente pela UE e os EUA, uma era estava terminantemente acabada, as seis décadas de dominação hierárquica da liderança Europa-EUA no comércio global. Ademais, em 2004, responsabilidades polêmicas provocaram a crise de uma década de negociações do TLC entre a UE e o Mercosul. Em terceiro lugar, uma acentuada oscilação dentro do chamado triângulo transatlântico: a declaração conjunta UE-Brasil do verão de 2007, fundando a “Parceria estratégica entre o Brasil e a UE” (durante a Presidência portuguesa da UE) foi clara ao detalhar que a visão compartilhada de multilateralismo deve combinar de forma harmoniosa as dimensões de vários níveis (regional, inter-regional e global) e não se concentrar apenas no livre comércio (com resultados decepcionantes ao nível do Mercosul), mas também no diálogo político “de apoio ao multilateralismo”, “respostas comuns aos desafios globais”, “metas do Milênio”, cooperação econômica e diálogos bilaterais multidimensionais². Esta abordagem comum foi forte o suficiente para conter o “*momentum* unipolar”, simbolizado pelo governo de G.W. Bush. É uma questão de fatos que, eventualmente, a administração de Obama aceitou, de um lado, conter as políticas externas unilaterais e, de outro, abandonar projetos econômicos inter-regionais arrogantes e assimétricos como a ALCA (FTAA).

2 Declaração comum adotada na Cúpula UE-Brasil, de 4 de Julho de 2007 em Lisboa “durante sua primeira Cúpula em Lisboa, em 4 de julho de 2007, a UE e o Brasil lançaram sua parceria estratégica, cuja implementação será baseada em um plano de ação. Os dois parceiros estão comprometidos a uma resposta comum aos desafios globais (paz e segurança, reforma das Nações Unidas, erradicação da pobreza, meio ambiente, energia, alterações climáticas, etc), através do reforço de seu diálogo político e apoio ao multilateralismo. Ao mesmo tempo, eles concordaram em fortalecer diálogos políticos setoriais (transportes marítimos, sociedade da informação, meio ambiente, desenvolvimento sustentável), lançar novos diálogos (energia, emprego e assuntos sociais, desenvolvimento regional, cultura e educação) e estabelecer um mecanismo de consulta para questões sanitárias e fitossanitárias. Eles também concordaram em expandir e aprofundar as suas relações econômicas e comerciais (liberalizar câmbios, facilitar investimentos, concluir um acordo de associação. UE-Mercosul, lançar um diálogo sobre questões macroeconômicas e financeiras, etc). Um Plano de Ação Conjunta foi aprovado em 2008 na Cúpula do Rio Um segundo plano de ação conjunto foi assinado em 2011, que se aplica para os anos 2012-14 (http://eeas.europa.eu/brazildoes/2008_ii_summit_joint_statement_en.pdf).

Em segundo lugar, ambas as partes, a UE e o Brasil, apoiaram o fortalecimento do G20, a partir de Londres 2008, em uma grande reforma da liderança multilateral, na era pós-hegemônica e pós-bipolar: o que está contribuindo para o surgimento de uma regulamentação financeira global (muito mais forte do que na década de 1930) e o início da reforma do FMI. Bilateralmente, diversos resultados foram alcançados, como a cooperação em pesquisa (7º FP) e, notadamente nas áreas de fusão nuclear, segurança da aviação, ciência e tecnologia, política de vistos de curta duração, Erasmus Mundus, e mesa-redonda da sociedade civil³. No entanto, a convergência entre a UE e o Brasil ainda não é forte o suficiente para compartilhar uma visão comum, como a reforma do Conselho de Segurança e a negociação RDD da OMC, e por outro lado, para alcançar qualquer resultado em termos de livre comércio bilateral.

Um grande potencial coexiste com algumas frustrações. Portanto, a pergunta poderia ser formulada da seguinte maneira: Este equilíbrio controverso, incluindo por um lado boa vontade sobre as questões bilaterais, os valores convergentes (a democracia, o desenvolvimento sustentável, a coesão social), visões multilaterais inovadoras e entendimento compartilhado do multilateralismo político e, por outro lado, a concorrência comercial, capaz de lidar com os desafios de um mundo multipolar emergente instável, é esse equilíbrio controverso passível de melhora? Há futuro para duas entidades que podem ser definidas como tipos semelhantes e divergentes de potências civis pós-hegemônicas e neo-multilateralistas no século XXI? É possível que haja uma convergência mais profunda e eficiente no que diz respeito a uma visão global acerca de um novo multilateralismo?

2. QUE TIPO DE POTÊNCIA É A UE?

Argumentamos que a UE é uma entidade regional, mesmo que seja de um tipo sem precedentes; a cooperação multilateral pertence à própria natureza dos 28 EM da UE desde os tempos da pequena CE de 6 EM dos anos 50, e cada vez mais após sucessivos alargamentos. Multilateralismo é um modo de vida para a UE. No entanto, a UE é também uma potência internacional. O Mercosul também é uma potência comercial que afirma sua política comercial diferenciada

3 Ver o artigo da EEAS de 2011: “EU and Brazil: tackling global challenges together” ([http://eeas.europa.eu/eu.library/publications/2011/2011_eu-brazil_leaflet_en.pdf](http://eeas.europa.eu/eu/library/publications/2011/2011_eu-brazil_leaflet_en.pdf))

ao nível do mercado global e no âmbito da OMC. É claro que cada potência tem uma dimensão normativa; no entanto, ao contrário da abordagem de J. Manners e de outros, as características normativas não são o que diferencia o poder e a influência da UE. Por exemplo, o Brasil e a UE afirmaram uma visão conjunta da proteção dos direitos humanos, onde, ao contrário da tradição americana, até a moratória sobre a pena de morte é promovida e os direitos LGBT são mencionados (Janeiro de 2013, cúpula de Brasília)⁴. Isto pode ser de relevância prática, por exemplo, como uma forma conjunta alternativa à política de cooperação bastante cínica da China na África. Entretanto, se o lado normativo não é característica distintiva do poder da União Europeia, o que pode-se dizer de sua essência?

Ao atualizar o conceito de “potência civil”, queremos destacar a combinação especial de poderes normativo e material. Notavelmente, ao enfatizar o fato de que é uma “potência civil por consequência” e não necessariamente por *design*, queremos destacar, por um lado, a impossibilidade de que a União Europeia se torne uma potência “normal” militar e política e, por outro lado, a durabilidade dessa base alternativa para o poderio externo da UE, que inclui recursos materiais e não-materiais extremamente relevantes.

O que queremos dizer? A UE é o maior mercado do mundo industrializado avançado (30% do PIB mundial, em 2010, – € 12,5 trilhões⁵), e um “Estado comercial” (Rosencrance, 1986). Ela está influenciando fortemente o comércio internacional como um bloco comercial (20% dos fluxos comerciais mundiais, em 2010), um dos principais destinos de IED, grande regulador da política de concorrência global (Dewatripont-Legros, 2009) e padronização (Sapir, 2007). Com uma população de 500 milhões de pessoas que são relativamente bem treinadas e educadas, a UE continua a ser a entidade demográfica ocidental mais relevante. A crise da zona do euro não afeta seriamente seu papel como principal concorrente do dólar americano (como moeda de reserva de 18% em 2000 para 25,7% em 2010, com um pico de 27,6 em 2008). A UE é também o primeiro ator a trabalhar em cooperação com países em desenvolvimento (as contas do Fundo Europeu de Desenvolvimento para 22,682 M Euros 2008-2013, como o maior orçamento para o desenvolvimento do mundo) e

4 http://eeas.europa.eu/delegations:brazil/documents/eu_brazil/declaration_summit_january2013_en.pdf (página 5)

5 <http://ec.europa.eu/would/what/international:economic:issues/index.enhtml>, mencionado por Chad Damro, *Market power Europe*, EUSA 2011

ajuda humanitária (1 bilhão € em 2012, mais da metade da ajuda humanitária do mundo). A Política Europeia de Vizinhança afeta 17 países pertencentes à região europeia compreendida de maneira abrangente, desde ex-membros da URSS, incluindo os vizinhos do leste europeu e do Cáucaso, até a margem sul do Mediterrâneo. O alargamento e a política de pré-alargamento incluem Croácia, Turquia, Islândia, Sérvia e outros países dos Balcãs. A UE está no centro da maior rede mundial de arranjos e acordos internacionais de vários tipos (bilateral, multilateral, inter-regional, e “parcerias estratégicas”). Finalmente, a UE deu início a mais de 20 missões de diversos tipos (operações militares sob as “missões de Petersberg”: missões civis e mistas) – 13 das quais estão em andamento – sob a égide da PESC-PESD, a “Cinderela” da UE⁶.

Dessa forma, a UE é capaz de usar seu poder material para alterar e influenciar as decisões de outros agentes, mesmo contra a vontade destes. Por exemplo, medidas “positivas” e “negativas” podem ser tomadas, a fim de afetar significativamente parceiros comerciais. Entre as “positivas”, há o estabelecimento de acordos comerciais, acordos de cooperação, acordos de associação, reduções tarifárias, aumentos de quotas, concessão de inclusões no SPG, e prestação de ajuda e empréstimos de longo-prazo. Entre as medidas “negativas” constam embargos (proibição de exportações), boicotes (proibição de importações), atrasos nas conclusões de acordos, suspensão ou denúncia de contratos, aumentos tarifários, redução de cotas, a revogação de SPG, redução ou suspensão de ajuda, e atrasos na concessão de parcelas sucessivas de empréstimo. Estados, empresas privadas multinacionais, ONGs, e organizações internacionais estão, há décadas, interagindo com esses poderes relevantes da UE.

No geral, a EU em mais de 20 anos depois do término do mundo bipolar foi capaz de transformar-se de um agrupamento regional de Estados vizinhos, uma entidade basicamente econômica, em um ator global multidimensional.

No entanto, a UE não é capaz de utilizar este enorme potencial de forma consistente para um tipo de integração estilo Estado-central tanto de suas capacidades institucionais, por um lado, como da grande variedade de políticas externas, por outro. Isso marca uma diferença com os Estados federais como

6 Mesmo que a UE confirme que eles não são prioridade e, em uma era de recursos restritos, nenhuma nova missão está prevista para 2012, apesar das pressões norte-americanas para uma divisão de orçamento.

o Brasil. A UE está sofrendo pela insuficiência de integração regional, e não por causa de um excesso de integração regional. Progressos são possíveis. Por exemplo, o Mercosul ensinou à UE que Estados vizinhos podem sair de uma crise econômica aumentando a cooperação regional; a UE está seguindo o caminho para uma nova união regional, não como uma alternativa aos Estados-membros, mas como um complemento à sua força nacional.

Contudo, ela não pode se tornar uma entidade estilo estatal. A UE tem de estar auto-consciente: a clara discrepância entre a natureza regional do poder da UE e a ambição ardente de alguns líderes da UE para agir como um tipo tradicional de poder de Estado, devem ser abertamente criticadas. O incidente na Assembleia da ONU em setembro de 2010 é um estudo de caso interessante: a UE é um símbolo da “síndrome do sapo” (ver o famoso romance *De Lafontaine*) que provocou sérios desentendimentos com entidades regionais no exterior (CARICOM, ASEAN, etc) e exigiu um intenso trabalho diplomático, com o resultado parcial do compromisso de 3 de Maio de 2011. O acidente revelou um interesse decrescente pela cooperação regional no exterior, em comparação com a política externa inter-regional da Comissão durante a década 1990-2000, o que pode provocar novos incidentes e é estrategicamente enganador por não ser realista.

3. PARA ALÉM DE ABORDAGENS TELEOLÓGICAS

De acordo com uma escola tradicional de pensamento, a UE deverá progredir teleologicamente em direção à coerência e fusão de suas políticas externas. No entanto, precisamente 5 séculos atrás, Maquiavel (*O Príncipe*, 1513) rejeitou claramente “ideais” simplistas que se opõem à realidade, com base em um modelo normativo pré-existente. Estas abordagens tradicionais explicam as falhas da política externa da UE, comparando-a com as fases de desenvolvimento dos EUA como um Estado federal. Ao contrário dos EUA, a UE não foi criada a partir de uma guerra pela independência, onde o exército unificador e política externa foram os primeiros imperativos. A pressão oriunda de assuntos externos é relevante, ameaça e, nomeadamente, põe em questão percepções, mas não o suficiente para promover uma união federal.

A abordagem comparativa tradicional com foco no modelo dos EUA, também argumenta que a UE precisa, antes de tudo, de uma unidade estratégica, similar aos EUA. A estratégia política de RI exige uma visão compartilhada

e capacidades institucionais para sua implementação. O que queremos dizer por visão estratégica? Ao olhar para a literatura dos EUA (com exceção do livro de Allison e seus seguidores), uma estratégia internacional coerente tem que ser sistemática e diferenciada, deliberada e intencionalmente, e deve envolver pelo menos três elementos: uma narrativa e visão compartilhadas, incluindo uma percepção comum de ameaças; orientações estratégicas claras, incluindo prioridades comuns em matéria de parceiros e desafios (sobre parcerias estratégicas longínquas e PEV); um conjunto institucional estável e uma coordenação eficaz entre o Conselho, o SEAE e a Comissão (e a PESD⁷). Isto deve incluir o planejamento racional dos recursos humanos e financeiros (da UE e EM) e evitar redundâncias⁸.

Na realidade, está faltando à UE um conjunto institucional estatal e diretrizes/prioridades claras, combinadas com uma narrativa compartilhada. Após 20 anos de intensa reforma do Tratado (a partir do Ato Único Europeu de Lisboa), torna-se evidente que a UE não é um Estado federal em formação e não pode desenvolver uma estratégia de estilo estatal para as relações internacionais. Tanto o mencionado limite do orçamento central da UE quanto a regra da unanimidade no Conselho dos Negócios Estrangeiros simbolizam sua natureza não-estatal. O que temos, em vez de uma ação estratégica, é uma ação externa múltipla e multinível, sem hierarquia de prioridades e sem um perfil distinto claro. O primeiro relatório anual (2011) da Lady Ashton (AR para PE desde o início de 2010) significativamente enfatiza números, ao invés da qualidade da política externa da União Europeia (“mais de 400 declarações em um ano”)⁹.

Quanto a capacidades, o tamanho radicalmente diferente do orçamento central é muitas vezes negligenciado como um obstáculo para a comparação entre a UE e os EUA. Mesmo 20 anos depois de 1989, o orçamento central da UE continua aquém das provisões do Tratado de 1,27% do PIB, o que não é comparável com os EUA, 20% do PIB (a parte do orçamento de defesa é 739,

7 Com o lançamento da PESD, estruturas civis e militares tornaram-se dois mundos diferentes, mesmo que hajam pontos de interseção: olhe, por exemplo, para o mecanismo de financiamento de missões civis (orçamento da UE) e militares (Estados-membros).

8 Pesquisa é necessária: vejamos o exemplo de ajuda para países em desenvolvimento. Por um lado, a SEAE faz parte do planejamento no que diz respeito a prioridades e alocação de orçamento. Por outro lado, o processo *top-down* de colocar decisões em prática permanece responsabilidade da Comissão (sem coordenação com o AR).

9 Relatório do Alto Representante para Relações Exteriores 2011.

3B \$, que responde por 20% do orçamento federal total de 2012: \$ 3.456 B). Missões da PESC e da PESD são financiadas às custas da diminuição do orçamento de defesa dos EM, ao passo que o orçamento da administração central mais do que dobrou se comparado com 10 anos atrás, o que equivale a cerca de € 250 milhões por ano¹⁰.

Em segundo lugar, como as capacidades institucionais estão em questão, ao explicar as deficiências atuais, como na famosa piada do famoso Kissinger, comentários realistas focam na fraqueza da liderança central, enquanto outros abordam a dificuldade objetiva de um trabalho (AR), que inclui muita coisa, de acordo com as disposições do Tratado, e cria altas expectativas. Na prática, o AR pode olhar para o desenvolvimento do SEAE e acompanhar as políticas internacionais cotidianas, mas perde a coordenação com a Comissão, o que era esperado pelo Vice-presidente da Comissão.

Além disso, a coordenação (inclusive entre a PESC e a política comercial) e a direção de ações estratégicas parece, à alguns observadores, serem conflitantes com o tratado. Por exemplo, nós estamos testemunhando alguns retrocessos em comparação mesmo com o papel Solana de 2003 (atualizado em 2008) que pelo menos parecia um papel de reação, respondendo à “Nova Estratégia de Segurança” da administração Bush (2002), resultando da vontade da União Europeia de opor um multilateralismo efetivo ao unilateralismo americano e prevenir a guerra, evitando a implicação da UE na guerra do Iraque e comprometendo divisões internas de uma forma dinâmica.

É verdade que, segundo muitos, até mesmo a natureza estratégica real da “Estratégia de Segurança da UE” chamada “papel Solana” tem sido questionada por se parecer mais com um exercício reativo à estratégia unilateral dos EUA do que uma estratégia original e distintiva da UE, explorando uma visão sistemática de médio e longo prazo, com prioridades consistentes, diretrizes e políticas e de coordenação política. No entanto, a ideologia multilateralista efetiva do papel Solana 2003 teve o mérito de funcionar como uma espécie de bandeira contra o “*momentum* unipolar” e foi reconhecida como tal por

10 Montante total para o período 2007-2013: €1.74 bilhões. Comparado com €46 milhões em 2003, €62 milhões in 2004 e 2005 e €102 milhões em 2006 o progresso relativo é relevante. O orçamento alocado para a PESC ainda é pequeno se comparado com os €49 bilhões disponíveis à Comissão para relações exteriores em 2007-2013 (ajuda humanitária- ECHO-, ajuda para o desenvolvimento, cooperação regional, política comercial etc.) e ridículo se comparado com o orçamento de defesa dos EUA.

muitos dos BRICS, bem como por muitas correntes de opinião pública. Nada semelhante foi proposto nos últimos dois anos, enquanto as expectativas do público sobre seu papel internacional como uma força motriz da integração europeia está provada por um barômetro europeu.

Em conclusão, analisar seriamente as causas profundas das deficiências da política externa da UE não pode ressuscitar repetidamente as demandas tradicionais em favor de uma política externa de estilo estatal clássico que está fora do alcance da UE. Apesar de alguma melhoria no grau de eficiência e coordenação serem possíveis, depois de uma mudança de liderança e de uma nova reforma do Tratado (difícil de conseguir e ratificar em todos os 28 Estados Membros da União), a UE não pode replicar modelos de tomada de decisão americanos. O que ainda precisa ser explorada é a possibilidade realista de melhorias do sistema atual, reformando mecanismos de governança práticos -formais e informais, de um lado, e, por outro, as formas de coordenação entre os Estados-membros e entre Estados-membros e as instituições centrais.

Três novas dinâmicas para o multilateralismo da UE: o fortalecimento do papel da Alemanha, uma abordagem compreensiva para a política externa e um novo entendimento do serviço diplomático

3.1 A abordagem alemã sobre política externa e multilateralismo

Ao enfatizar as limitações de abordagens tradicionais federais/funcionalistas, uma ‘abordagem crítica’ está emergindo do *mainstream* realista e se desenvolvendo em um institucionalismo da escolha racional. Argumenta-se que políticas regionais só podem funcionar a partir da ascensão de uma hegemonia que molde sua própria agenda, políticas e conjunto institucional, e seja medida contra seus próprios interesses e objetivos.

A Alemanha democrata nunca pareceu uma candidato confiável ao posto de condutor da UE até o período entre o governo Schröder/Fischer e as duas coalizões Merkel¹¹, o que explica o grande interesse e literatura jornalística e científica sobre a emergência de uma “Europa alemã”. Não há nenhuma evidência de que a cooperação militar franco-britânica, mesmo que fortalecida em 2011, esteja prestes a constituir uma alternativa hegemônica dentro da UE,

11 Primeiramente a Grosse Koalition entre CDU/CSU e SPD (2005-9) e, em segundo lugar, a coalizão da CDU/CSU com FDP (2009-2013).

cujos núcleo continua a ser a zona do euro. O projeto de reunião de Saint Malo de 1998, entre J. Chirac e T. Blair falhou. Nada pode ser feito, em nível internacional, sem a Alemanha. A Alemanha está no centro da zona do euro, a própria alma do poder regional e global da UE. Será que a emergente liderança alemã pode crescer a partir de uma realidade econômica para uma plataforma política e, assim, funcionar como a principal variável independente para a mudança do sistema, ainda descentralizado e complexo, da política externa e da própria política externa da UE? E nesse caso, qual seria a política externa de uma Europa cada vez mais “alemã”?

Durante o governo Schröder/Fischer (1997-2005), a Alemanha chegou a apoiar, tanto na UE como em nível internacional, uma assertividade diplomática sem precedentes (depois de 1945):

- A Alemanha obteve pela primeira vez a quebra do princípio da paridade entre os quatro maiores Estados no âmbito do Conselho e do Parlamento Europeu, além do reconhecimento do tamanho da população como critério para a votação por maioria qualificada (desde o Tratado de Nice de 2000, até o Tratado de Lisboa).
- Aplicou para membro do Conselho de Segurança, através de um grande *lobby* internacional e em aliança com o Japão, a Índia e o Brasil (G4), apesar de controvérsias e conflitos com outros Estados-membros da UE.
- Decidiu participar da intervenção militar da OTAN no Kosovo em 1999 (beneficiando-se, dados seus propósitos humanitários, de amplo apoio da opinião pública, incluindo líderes intelectuais como J. Habermas).
- Em aliança com a França, outros Estados-membros e a Comissão Europeia, e em convergência com o Brasil e os BRICS, foi capaz de opor-se entre 2002 e 2008, à guerra preventiva da administração G.W. Bush no Iraque, mesmo à custa da rixa transatlântica mais grave desde 1945.

Ademais, na era Merkel, durante as duas diferentes coalizões de governo lideradas pela A. Merkel, a Alemanha mudou radicalmente sua imagem internacional como “membro doente da economia europeia” – então oposição principal ao modelo britânico vencedor – para o líder da Europa, não só como economia exportadora de primeiro mundo, mas como o primeiro país a sair da pior crise financeira desde 1929, e também como a principal força dentro do Conselho Europeu, no que concerne às medidas anti-crise. Todas as prin-

cipais decisões entre 2008 e 2012 foram feitas com o principal *input* oriundo da Alemanha: a construção de três agências de monitoramento do mercado financeiro, o fortalecimento dos fundos regionais – nomeadamente o EFSF e o ESM em até 800 bilhões de euros, permitindo que o BCE distribuisse 1000 B de euros para bancos europeus, a criação de um sistema de controle de orçamento nacional (chamado “semestre europeu”), declarando com firmeza, apesar da auto-exclusão do Reino Unido, o novo Tratado Intergovernamental, o “pacto fiscal” para a estabilidade, que pode entrar em vigor pela primeira vez, desde a ratificação por apenas 12 Estados-membros. No geral, restaurar a estabilidade econômica da UE, a própria raiz da confiança internacional na UE, no âmbito do G20 e do mundo globalizado e multipolar, equivalerá à aceitação generalizada do “modelo alemão”. Isso provoca um grande debate internacional sobre a emergência da “hegemonia alemã” e até mesmo sobre a transformação da UE em um “império alemão” (Ulrich Beck, 2011), com inevitáveis implicações sobre a legitimidade interna, imagem externa da Europa, a sua política externa e percepções internacionais.

A pressão alemã para um papel importante do Conselho Europeu na promoção de uma convergência vertical europeia e da centralização da governança econômica estão pavimentando o caminho para a hegemonia regional alemã? Só perante as seguintes condições a Alemanha pode ser reconhecida como “hegemonia benevolente” (de acordo com os critérios estabelecidos pela literatura científica)¹²: a) disseminar idéias dentro da UE e uma cultura e modernização inovadoras e abrangentes. Não só a cultura anti-inflacionária alemã, mas também os outros aspectos de seu modelo de sucesso: consenso industrial (*Mitbestimmung*), *greening* da economia, priorizando a economia do conhecimento, inclusão social (estado de bem-estar social e estendendo altos salários a 18 milhões de alemães orientais) e eficiência administrativa. A Alemanha já influencia a agenda da UE denominada “UE 2020” nesta direção, mas a interpretação instrumental do “modelo alemão” como mera austeridade orçamentária ainda prevalece, o que afeta negativamente seu apelo externo; b) fornecer apoio suficiente à UE através da construção de novos “bens comuns europeus”, o que significa apoiar um fundo regional de tamanho suficiente,

12 De acordo com a escola liberal, estabilidade hegemônica implica na provisão de “bens comuns”(Keohane, 2004); de acordo com a escola canadense, poderes hegemônicos influenciam fortemente o campo das ideias, percepções e criação de consenso em uma grande aliança social de interesses. (R. Cox, 1985)

uma união bancária e, eventualmente, também *Eurobonds* como elementos-chave para uma governança econômica forte, fortalecendo o crescimento e a coesão; c) apoiar uma espécie de “Plano Marshall” para a Grécia, Portugal, Espanha e as economias do sul da UE, como complemento às políticas austeras (por exemplo, através de investimentos em energia solar, como sugerido pela presidente do PE M. Schulz e P. Stenbruck em 2012-2013).

Mesmo que a Alemanha ainda tenha um longo caminho a percorrer para ser reconhecida como um *hegemon* benevolente, podemos considerar o cenário eventual de uma “Europa alemã” e suas implicações para a PESC. A hipótese alternativa de uma hegemonia franco-britânica, apesar do declínio do poder nuclear de ambos, parece frágil como sua base econômica e institucional. Uma liderança política externa não é possível na UE sem uma fundação econômica/monetária e institucional, tendo o euro como seu núcleo central. Os especialistas sobre a Alemanha estão cientes dos vários obstáculos históricos, nacionais e constitucionais para que este papel de liderança seja totalmente implementado¹³. Enfim, qual seria o eventual impacto, em termos de política externa, de uma Europa mais alemã? Será que essa liderança alemã pode servir de força motriz e ser o fator que permite simplificar a complexidade interna da UE, para que ela se transforme de maneira eficiente em uma potência global plena, efetiva e mais independente?

Uma análise comparativa com outros Estados fornece evidências, no cenário acima mencionado, de que rótulos antigos, como a expressão centrada em Bismarck do “Império Alemão” ou “poder alemão”, serão incapazes de definir o perfil internacional que uma liderança alemã, sem precedentes pós-’45 e pós-’90, seria capaz de dotar a UE. Ao nível institucional, a UE continuaria a ser uma entidade multilateral (combinando procedimentos supranacionais e intergovernamentais) e seu quadro institucional iria evoluir no sentido de um reforço do papel dos “métodos comunitários”, ao nível de políticas e de identidade, o modelo de uma “potência civil” seria mais confirmado que negado, tanto como uma política padrão quanto como *design*. Esta profunda correspondência da UE com a nova Alemanha também foi sublinhada por uma

13 S. Bulmer et al. (eds.), *Rethinking Germany and Europe: Democracy and Diplomacy in a Semi-Sovereign State*, Houndmills, Palgrave Macmillan, 2010 entre os autores, R. Gillespie e Stephen Padgett; U. Salma Bava, *West German Realpolitik. Unification, EU and European Security. 1949-1995* (New Delhi, Kanishka, 2001); M. Telo’ e R. Seidelmann, *Where is Germany going?* Europa, 1995.

corrente pluralista de estudiosos como Habermas, Maull, Czempiel¹⁴ e outros, com base em vários argumentos fortes: o peso da história, os limites constitucionais, um perfil internacional inevitavelmente baixo de Estados derrotados, etc. Algumas evidências recentes confirmam esta previsão:

- A Alemanha é o país líder na União Europeia no que diz respeito a seguir a tendência europeia de reduzir seriamente o orçamento de defesa nacional, que atualmente está rebaixado para menos de 1% do PIB;
- Os alemães foram internacionalmente qualificados como “teutões tímidos” por causa da oposição da opinião pública e da prudência do governo quanto a intervenções militares (a Guerra do Golfo de 1991, a Missão do Sul do Líbano de 2007, etc) e as expectativas do início de 1990 sobre a emergência de um “Quarto Reich” que rapidamente mostraram sua brilhante força de previsão;
- A crise Líbia de 2011 e a abstenção alemã no Conselho de Segurança sobre a Resolução 1973, permitindo uma intervenção para impedir o iminente massacre de Bengasi e a subsequente mudança de regime, têm mostrado que a Alemanha está disposta a pagar o preço duplo da crise PESC e desmantelar sua própria prévia “estratégia G4” (aplicação como membro permanente do Conselho de Segurança, com o Brasil/Japão/ Índia), a fim de manter seu perfil internacional quieto e opor-se ao cenário energético da Europa¹⁵.

No geral, mesmo aceitando a hipótese de uma “UE alemã “ nos leva à conclusão de que, no que concerne às eventuais implicações sobre a PESC, a hipótese tende a confirmar a tese tradicional da “potência civil”. Quanto à OTAN, por um lado, a Alemanha e a “Europa alemã” seriam em seu favor, não observando de forma simples e passiva, mas no sentido de levar a Organização a sério e transformar a aliança em uma “OTAN europeizada” (Theo Sommer,

14 Hans Maull, *Zivilmacht Deutschland*, in: Hellmann, Gunther/Schmidt, Siegmars/Wolf, Reinhard (eds): *Handbuch zur deutschen Außenpolitik*, Opladen: VS Verlag, 2006, J. Habermas, *The Divided West*, Polity, London, 2006 and *Die postnationale Konstellation: Politische Essays*, Suhrkamp, Frankfurt a. M. 1998. H.O. Czempiel, *Kluge Macht – Außenpolitik für das 21. Jahrhundert*, München, C.H.Beck, 1999.

15 Veja, para uma percepção crítica francesa, confirmando essas tendências : “Questions internationales. Allemagne: le défit de la puissance”, n. 54, 2012.

2012). Em segundo lugar, este elo transatlântico, sob a égide da OTAN seria um cenário incerto: parece provável por uma administração americana focada no multilateralismo, enquanto irrealista nos tempos de administrações de ação unilateral dos EUA (como mostrado nos anos entre 2002 e 2008).

O compromisso com a União Europeia e suas instituições supranacionais, a europeização da aliança transatlântica, a parceria equilibrada com a Rússia, o Brasil, a Índia e a China, o quieto perfil político e militar: uma emergente “Europa alemã” daria continuidade aos pilares tradicionais da abordagem europeia de política externa.

Discutir o poder de moldar o mundo da UE, ainda em desenvolvimento, também implica em um *pars construens*: a UE tem sido definida como um ator “estilo navio de óleo” (em vez de um navio de guerra), pela literatura que foca em suas políticas de longo prazo e sua abordagem distinta para RI. As políticas externas da UE mais eficientes são sua projeção externa das políticas internas (o euro, a política de mercado e assim por diante) e algumas políticas externas civis¹⁶. Nós já chamamos a atenção para o poder de mercado da UE (a política de concorrência, a política comercial, a política agrícola) (Damro, 2011), mas ainda não para seu poder de articulação: tanto horizontal quanto vertical, entre as políticas internas e externas (ver Comunicação da Comissão, em Junho de 2006, e a Declaração do Conselho de Dezembro de 2007), além da tradicional distinção entre *high politics* e *low politics*. Horizontalmente, a negociação política comercial, por exemplo, é frequentemente associada a concessões na política ambiental; a cooperação em pesquisa e educação (patentes, Galileo, em primeiro lugar, mas também, por exemplo, o Erasmus Mundus e o programa *7th framework*, etc) é oferecida como parte de pacotes, incluindo a cooperação econômica e o diálogo político; o apoio internacional para o euro poderia ser situado dentro de diálogos estratégicos com vista a uma reforma das organizações multilaterais e, talvez, para um novo sistema monetário global.

Além disso, enfatizamos que, ao contrário dos sonhos pós-modernos eurocêntricos, um certo grau de coerção é parte essencial do jogo cooperativo e diplomático. Um exemplo é fornecido pelas sanções. A UE tem uma abordagem distinta para os desafios difíceis, enfatizando a diplomacia, as soluções

16 O lado negativo também é notável: por exemplo, a política agrícola, onde as relações com o mundo em desenvolvimento é prejudicada por políticas internas.

regionais, legitimidade através do Conselho de Segurança e, somente sobre esta base, as sanções econômicas e comerciais.

De qualquer forma, o reforço da regulação global a partir de cima ou de necessidades externas, de acordo com a abordagem da UE, deve ser combinado com o aumento da legitimidade, tanto pela comunidade internacional, quanto pela comunidade epistêmica, as ONGs, e, internamente, pelos órgãos democráticos nacionais. A ação externa da UE esta, inevitavelmente, sob pressão para buscar uma legitimidade menos contingente não apenas como um ideal normativo, mas como uma necessidade prática pelo seguinte motivo: o progresso em direção à regulação multilateral exige inevitavelmente uma maior responsabilidade democrática e legitimidade do *soft power*. Estas características trazem argumentos tanto para a perspectiva de “política externa estrutural” para a UE, como de uma ação diplomática sem precedentes, capaz de ajustar-se a um mundo heterogêneo multipolar e multinível.

3.2 Uma abordagem abrangente para as relações exteriores, em continuidade com a “política externa estrutural” da UE

Uma década atrás, parte da comunidade científica começou a qualificar as características distintivas da política externa da UE como uma “política externa estrutural”¹⁷. Susan Strange (entre outros) vai além da hierarquia tradicional de poderes (primeiro militar, depois político, econômico, e cultural), quando opondo “poder estrutural” e “poder relacional” (definições clássicas das relações de poder). Poder é um conceito em constante mudança mesmo nas relações internacionais: poder financeiro, poder econômico e “poder do conhecimento” podem ser mais importantes do que o poder militar e podem afetar o poder político.

Podemos destacar os seguintes critérios, que não são apenas típicos da UE mas também de outras entidades nacionais e regionais que definimos como “potência civil”:

17 M Telò, *EU: a civilian power?* Houndmills, Palgrave 2005 (Italian version: Laterza, 2004); S. Keukeleire. (2004). EU structural foreign policy and structural conflict prevention. In: *The European Union and conflict prevention : policy and legal aspects / Vincent Kronenberger and Jan Wouters*. – Den Haag : TMC Asser institute, 2004.; Keukeleire, S., Delreux, T., Drieskens, E. (2012). *The Foreign Policy of the European Union*. Houndmills, Palgrave Macmillan.

- a) A política externa estrutural baseia-se principalmente nos critérios EPI (economia política internacional): continuidade e coerência entre as políticas internas e governança externa.
- b) A política externa estrutural, ao invés de conflitos de curto prazo, aborda os desafios de longo prazo (alterações climáticas, paz, equilíbrio Norte-Sul, erradicação da pobreza, etc.) Como consequência, a sustentabilidade é o objetivo principal das relações exteriores e da política externa.
- c) Ao contrário de qualquer definição idealista da UE como um poder normativo, a política externa estrutural não só incide sobre normas universais, mas também sobre o cenário normativo de segundo grau (padronização, por exemplo), os procedimentos, a diplomacia como aprendizagem mútua e o diálogo. A eficiência e a legitimidade do papel da UE como laboratório para a governança global é que compromissos internos resultam de negociações entre os 27 Estados-membros.
- d) A política externa estrutural é caracterizada pela abrangência e coordenação de todos os atores relevantes, melhorando sua coordenação: sede em Bruxelas, as delegações de *outreach* e também os Estados-membros, os atores internos, e as instituições já existentes, o que é uma chave para a sustentabilidade.

3.3 Inovando a compreensão da ação diplomática

O SEAE será dentro de poucos anos, pelo menos no papel, um dos maiores e mais relevantes serviços diplomáticos do mundo. O próprio desafio que a política externa da UE está enfrentando está gradualmente levando à construção de um “terceiro tipo de multilateralismo”: o que significa combinar a sua experiência interna de um tipo mais profundo e vinculativo de cooperação multilateral com uma política aberta e engajadora, que procura a convergência com o maior número possível de jogadores, inclusive os que estão aplicando uma abordagem de cooperação multilateral meramente contingente, instrumental e *ad hoc*.

Em certa medida, a UE já está “exportando” alguns de seus modos de governança multilateral e tentando reforçar uma norma baseada na cooperação multilateral: ela desenvolveu uma identidade internacional processual com foco no aprofundamento da cooperação multilateral. Olhe para dois exemplos de negociação multilateral, as alterações climáticas e o comércio. A questão das

mudanças climáticas é um estudo de caso muito bom, mostrando as oportunidades de construção de regime (de Kyoto à Bali), mas também os obstáculos e fracassos (Copenhague, 2009). No entanto, Copenhague 2009 mostra o risco de uma compreensão unilateral e eurocêntrica de “medidas vinculativas”, que perde na comunicação com outros atores globais. O desafio é, em contraste, combinar regimes multilaterais vinculativos com metas nacionais e auto-regulamentação, permitindo maior inclusividade (China e EUA), e procurar uma espécie de terceira via entre o estilo de cooperação multilateral da UE e o estilo meramente instrumental. Comunicação parece possível com grandes atores externos, desde que a UE esteja disposta a se comprometer em direção a uma terceira via entre seu multilateralismo supranacional e o multilateralismo contingente, *ad hoc* e funcional ou até mesmo de curto prazo e lucrativo de parceiros. A recente Conferência de Durban das Nações Unidas sobre mudanças climáticas é considerada por muitos um sucesso e não um fracasso: pela primeira vez, a abordagem da UE em favor de um tratado de auto-regulamentação foi bem recebida pelo Brasil e outros BRICS, graças à convergência entre a maior parte dos países ameaçados pertencentes ao G77, alguns dos BRICS e à UE.

O exemplo de diplomacia comercial também mostra características distintas da UE e suas complexas implicações para as negociações. A Comissão é a representante da UE (competência exclusiva) e enfatiza uma combinação polêmica entre bilateralismo comercial, regionalismo e multilateralismo. Considerando que a sua ideologia é a favor do multilateralismo global e liberalização, a concorrência com os EUA e outros grandes atores do comércio promove bilateralismo e seu modelo interno prático destaca o regionalismo, incluindo o protecionismo regional e desvio de comércio. Embora o seu modelo seja de “reciprocidade difusa”, a UE está cada vez mais oscilando entre a interconexão de questões e as demandas de reciprocidade específicas em sua relação com o Brasil e outros países. A interconexão de questões não é característica distintiva da EU, mas a UE parece mais capaz do que outros atores de colocar em prática os jogos ‘ganha-ganha’: por exemplo, concessões comerciais em troca do compromissos mais fortes para com objetivos comuns relacionados a questões globais.

Mais genericamente, a diplomacia da UE tem pouca escolha senão procurar várias pontes e canais de comunicação entre a sua complexidade interna e o mundo externo em rápida mudança. No entanto, isso não significa mera adaptação às opiniões alheias, porque as preferências de seus parceiros estão

longe de ser estáticas e fixas. Em outras palavras, poderia fazer um balanço das diversidades internas para melhorar os canais de comunicação com o mundo não-europeu heterogêneo e mutável.

Esta comunicação aprimorada é possível ou é a UE uma entidade isolada dentro do mundo multipolar? Grande parte da literatura contém evidências de que, apesar das diferenças fundamentais, países como o Brasil podem ser não só parceiros, mas aliados no aprofundamento do multilateralismo. Mesmo a diplomacia estatal no exterior está se modificando para além dos caminhos clássicos de Vestefália¹⁸. Vários observadores argumentam que na atual era pós-Guerra Fria, nada prova que a opção militar, fora do âmbito das “missões de Petersberg” (veja acima), é realmente eficaz na resolução de conflitos e definição de paz (olhar para os exemplos iraquiano e afegão). Em segundo lugar, a cooperação regional está se espalhando em todos os continentes como a melhor maneira de prevenção e pano de fundo de conflitos. É verdade que muitas vezes a cooperação regional, como a UNASUL, é considerada tanto provedora de segurança quanto reforçadora de soberania. Brasil, Índia e África do Sul são democracias federais, familiarizadas com a questão da partilha de soberania e da governança a vários níveis. Os dois últimos são parte de vários regimes multilaterais, tanto a nível global quanto regional, que estão promovendo o respeito a regras, procedimentos e valores.

Ao falar sobre a defesa dos “interesses comuns europeus” os tratados estão se movendo para além do clássico conceito Vestefália do século XIX de “interesse nacional”. Este último está longe de ser consensual, uma vez que a sua interpretação varia de acordo com os tempos e os contextos, e os desafios globais afetam todos os Estados e promovem a cooperação ao invés da competição. Por exemplo, mesmo a política externa da China inclui há anos “multilateralismo” e “responsabilidade” para os desafios globais. Janelas de oportunidades e possíveis pontes existem no mundo atual para os países europeus, no sentido de um entendimento aberto, multinível e pós-hegemônico de cooperação multilateral.

18 G.A. Pigman, *Contemporary Diplomacy*, Polity London, 2011, esse livro fornece análises de diversas tendências pós-Vestefália no mundo da diplomacia: diferentes atores, foros, processos e funções da diplomacia, organizações multilaterais, políticas supranacionais, firmas globais, organizações da sociedade civil, e funções de representação diplomática e comunicação (incluindo diplomacia econômica, militar e de segurança e diplomacia cultural).

No entanto, por várias décadas, convergências e divergências serão combinadas dentro da referência comum à cooperação multilateral e dentro do mundo globalizado multipolar. Não há dúvida de que, mesmo em caso de um aumento na construção de regimes e da institucionalização da vida internacional, uma dialética relevante vai surgir entre o entendimento europeu de reciprocidade difusa (oposição à reciprocidade específica, na medida em que a troca esperada tanto pode ser adiada quanto basear-se na interligação de questões) e as abordagens muitas vezes contingentes de parceiros.

Além disso, uma condicionalidade orientada por valores pode implicar coerção. Incentivos aumentam o custo de provocações e falta de respeito aos acordos internacionais. Se o novo multilateralismo exige uma legitimidade reforçada, inevitavelmente irá incluir o conceito de “responsabilidade de proteger” do Kofi Annan, que tem de ser claramente dissociado – após a guerra da Líbia – da mudança de regime. O SEAE e a UE devem elaborar uma combinação mais sofisticada da diplomacia e da coerção, também como um desenvolvimento da noção anterior de R2P.

A literatura internacional reconhece a crescente relevância, no século XXI, de outros instrumentos de coerção que há muitos anos estão disponíveis e são implantados pela UE como ação complementar à diplomática: sanções políticas (África do Sul); isolamento diplomático (Áustria); sanções econômicas (Iraque), apoio indireto e direto à oposição interna a regimes autoritários (Myanmar), apoio a governos provisórios (Líbia), e sempre dando legitimidade pela comunidade internacional (ONU) para as intervenções humanitárias. Em um contexto de declínio do apoio da opinião pública nacional e armadilhas de credibilidade, a questão está se tornando cada vez mais controversa. São sanções comerciais eficazes como uma ferramenta de política externa? Pesquisas enfatizam que o quadro jurídico é relevante no que concerne aos vários graus de eficácia: as sanções do ACP, Art 96, provam ser mais bem sucedidas do que as medidas no âmbito da PESC (Título V, do TUE)¹⁹. O Conselho está legalmente impedido de se comprometer com as sanções da PESC por causa da divisão entre os Estados-membros em casos difíceis e controversos, enquanto que no caso do ACP, Art 96, sanções pró-democracia são mais efetivas devido

19 Veja a pesquisa empírica de Clara Portela, *EU sanctions and foreign policy*, Routledge, 2010. “ACP Art 96 sanctions” require breaches in democratic rule, good governance or human rights” (p. 163)

às conseqüências materiais e não materiais da suspensão do Tratado (incluindo a ajuda ao desenvolvimento) e à clareza do “contrato”. O procedimento de votação por maioria qualificada no Conselho, o compromisso da Comissão, e o papel pró-ativo dos países vizinhos explicam tanto o aumento da eficiência como da eficácia desta forma.

Como segundo passo, as “missões de Petersberg” sublinham a distinção entre manutenção da paz e missões de paz. O primeiro (antes do conflito) implica a aquiescência enquanto o segundo (após a explosão do conflito armado) requer dissuasão, imediata ou geral, e forças de combate. A UE pode ser pressionada a jogar esta última carta nas regiões do Cáucaso, África ou no Mediterrâneo. Isso não está em contradição com a abordagem de potência civil: só faria o papel civil mais crível. No entanto, o equilíbrio entre os lados civil e militar parece tão crucial pelo sucesso da missão ter tido início no âmbito da PESC e EDPF.

Outra questão será crucial. Aumentar a “multilateralidade” da UE é questão de identidade processual e dependerá de fatores internos e externos. No momento, a representação direta da UE é muito limitada (FAO) e a UE tem um mero estatuto de observador nas OIs, o que afeta a sua eficácia internacional. A UE é uma entidade multilateral e transferir suas melhores práticas de negociação internas para a arena global deveria ser considerado como uma contribuição natural e espontânea para a governança global. Entretanto, se os europeus querem ter mais credibilidade na cena internacional, eles devem diminuir a contradição entre a sua própria prática multilateral interna e a identidade multilateral assumida por um lado e, por outro lado, a super-representação dos Estados europeus dentro do FMI, G20 e outros organismos multilaterais.

Além disso, este limite é, em certa medida, devido à resistência do sistema das Nações Unidas e outras organizações internacionais em acolher entidades regionais; apesar do forte compromisso da UE com os valores da ONU e cooperação prática com a ONU, as cartas das organizações constituem um desafio relevante, porque dependem da vontade de outros: os Estados e entidades regionais no exterior. A Assembleia Geral das Nações Unidas é um órgão intergovernamental, os seus membros são Estados: a UE fica entre os observadores (apesar do compromisso alcançado com a Resolução da ONU de 03 de maio de 2011), mesmo que ela responda por 55% dos fundos e ajuda.

Essa auto-contenção dos Estados europeus por reformas de OIs (já iniciada com a reforma das contribuições ao FMI de 2011) pode ser equilibrada

através de uma representação conjunta da UE, como tal, dentro das instituições globais de governança multilaterais.

A parceria com o Brasil é essencial por vários motivos, mas deve ser melhor focada. As dez parcerias estratégicas reais da UE deveriam ser melhor diferenciadas umas das outras, serem ao mesmo tempo mais profundas e mais abrangentes (para permitir a realização de tratados e interconexão de questões), mas mais priorizadas (Grevi, 2011). Em segundo lugar, as ações de acompanhamento entre as duas cúpulas devem ser detalhadas e um maior envolvimento de uma pluralidade de atores (vários comissários, várias comunidades epistêmicas, redes, etc) deve ser incentivado. Finalmente, não só a ação diplomática da UE, mas também sua política externa estrutural arriscam-se a serem atingidas em caso de concorrência aberta entre a parceria estratégica bilateral com líderes regionais, e as parcerias inter-regionais estabelecidas pela UE durante a década de 1990 de acordo com a sua natureza de entidade regional mediterrânica (1996), a ASEM (1996), o “Processo de Rio” (1999), a nova convenção ACP (Cotonou, 2000). Melhorar a coordenação entre as relações bilaterais, inter-regionais e multilaterais deve ser questão de governança prática e não de uma reforma difícil do Tratado.

4. A UE COMO UMA POTÊNCIA CIVIL MULTILATERAL EMERGENTE

A política externa da UE e seu serviço diplomático farão parte de um agrupamento regional sofisticado e nunca serão uma cópia do antigo, ou existente, poder de Estado, nem mesmo de Estados federais. A previsão múltipla de uma UE superpotência provou-se ridícula, bem como as recentes teorias de uma União Europeia marginal e em declínio²⁰. A UE é estruturada para continuar a elaborar novas ideias e experimentos de governança (inclusive das relações exteriores)²¹.

No entanto, a UE não é um estudo de caso isolado. A UE está representando, com o Brasil e outros países, a convocação difusa de novas formas de institucionalização da vida internacional que conecta o comportamento estatal sem substituir os Estados. Sem dúvida, essa é uma ótima ideia para as relações internacionais do século XXI, desde que não seja identificada com a propagação de cópias do tipo de institucionalização da UE.

20 Por exemplo, M. Leonard, *Why Europe will run the 21st century?*, London, 2005.

21 J. Zeitlin, (ed) *Experimental governance*, Oxford U. P., 2009.

A UE não é um estudo de caso isolado também porque o “Novo Regionalismo” está se espalhando em todos os continentes e dando a luz não só a um “mundo de regiões” (P. Katzenstein, 2001), mas, para além disso, a um mundo multi-regional, onde o pluralismo e o multilateralismo regionais estão se tornando uma forma estrutural de governança global. Regionalismo está tornando a governança global mais complexa e multinível, e seu lado democrático contribui ainda mais com a crescente complexidade. Muitos fatores estão aumentando a complexidade da governança global multicamadas emergente: a expansão da cooperação regional, as relações inter-regionais, as negociações multi-ator, redes transnacionais, e as pressões para uma reciprocidade mais difusa.

Em terceiro lugar, a União Europeia, com ou sem hegemonia alemã, continuará a ser um poder sem precedentes, uma potência civil por natureza. No entanto, o poder também está mudando em outros lugares dentro do atual mundo independente e multipolar/apolar. Formas de poder distintas e múltiplas estão surgindo em diferentes áreas temáticas. Está ocorrendo uma revisão gradual da ordem de Vestefália, mesmo que por caminhos alternativos; é urgentemente necessária uma re-conceituação de poder e de cooperação multilateral (incluindo mais “reciprocidade difusa”, por exemplo), ao invés de um sonho pós-moderno ou uma reversão de marcha, de volta para uma velha forma de pensamento e prática, com base em meras políticas de poder.

Em quarto lugar, a União Europeia não é um estudo de caso isolado, no que diz respeito ao seu novo serviço diplomático. O SEAE é uma experiência extraordinariamente relevante de socialização e construção de identidade, tanto de natureza intergovernamental como supranacional. Se ajustada para os desafios atuais, a política externa estrutural europeia pode, em certa medida, sugerir e promover soluções para a governança regional e global do século XXI no exterior, porque antecipa tendências que estão emergindo *in nuce* em outras partes do mundo. Estamos testemunhando a difusão em todos os continentes, de várias formas de nova diplomacia: a interação entre a complexidade interna e novas formas de combinação entre diplomacia e redes sociais e coerção externa estão surgindo também em outros atores globais.

Ao contrário de imagens idílicas, está emergindo uma mistura entre as tendências imperiais e um contexto completamente novo em todas as partes do mundo, onde são levadas em consideração a fragmentação, interdependência e o multilateralismo, incluindo suas formas mais profundas. A Euro-

pa é uma parte estranha do mesmo planeta onde um tipo mais tradicional de poder está emergindo. Ao falar sobre um possível “novo multilateralismo” não estamos nos opondo uma abordagem idealista ao estilo UE à outras, mas chamando a atenção para as semelhanças e as pontes existentes e explorando o possível cenário de convergência onde a UE se torna menos complexa e mais “federal” (devido às pressões funcionais, tanto de dentro como de fora da União Europeia, no sentido de uma maior integração), enquanto as potências emergentes estão se tornando mais responsáveis, complexas e menos “soberanas” no sentido clássico (e hipócritas). A relação dialética será possível mesmo entre interesses, práticas e visões muitas vezes divergentes: esta mistura de cooperação e competição pode, contudo, manter uma evolução no contexto multilateral compartilhado como um quadro baseado em regras comuns.

O contexto externo é, na realidade, uma variável independente como argumentamos no início. A relevância da UE e seu desempenho dependerão do que em 1513 Maquiavel chamou de a combinação entre “*fortuna*” (circunstâncias objetivas e condições materiais) e “*virtus*”, as variáveis subjetivas (capacidades institucionais e humanas). Não há muitas razões para ser otimista. O melhor cenário para a UE será apenas um “cenário de convergência” raro, que, graças às várias tendências e pressões internas e externas favoráveis, poderia permitir o prevalecimento de uma combinação dinâmica de cooperação, por meio de uma dialética entre formas inovadoras e mais legítimas de multilateralismo, e, por outro lado, das formas tradicionais e contingentes das relações intergovernamentais.

5. CONCLUSÕES: CONVERGINDO COM O BRASIL EM UMA AGENDA PLURALISTA “NEOMULTILATERALISTA”

O que nós precisamos é de uma agenda de estudos multilateralista teoricamente pluralista. A análise comparativa da cooperação multilateral e sua história, incluindo o surgimento e declínio de ambos o primeiro e o segundo período do multilateralismo (o Concerto Europeu e o conjunto institucional de Bretton Woods liderado pelos EUA) confirmam que considerar ideias e percepções é necessário para explicar de forma abrangente a cooperação alargada entre os Estados, que não está vinculada a ganhos de curto prazo específicos e questões individuais, mas baseia-se em promessas de médio e longo prazo e compromissos de interligação de questões. Nem funcionalismo nem intergovernamentalismo parecem ser capazes de decifrar os complexos fatores endógenos

e exógenos por trás da cooperação multilateral nos campos civil e político. As pressões de baixo para cima, as demandas e os interesses nacionais, variáveis internacionais, decisões de vários governos e poderes e, por último mas não menos importante, fatores ideacionais variados sustentaram o extraordinário florescimento da cooperação multilateral três vezes na história mundial contemporânea: após o Congresso de Viena em 1815 e depois de 1848, após a Segunda Guerra Mundial e depois da queda do Muro de Berlim e o surgimento de novos atores globais, como o Brasil e a China.

Em relação às questões de pesquisa que foram abordadas na introdução, a análise comparativa das várias práticas multilateralistas nos permite as seguintes cinco conclusões que são particularmente relevantes para a evolução da forma de transição atual do multilateralismo pluralista:

a) Primeiramente, a cooperação multilateral pode funcionar sem um poder hegemônico claro? Estabilidade hegemônica não é essencial para acordos multilaterais, regimes e organizações, particularmente no caso de um trabalho rotineiro. Enquanto a segunda época do multilateralismo precisou da fundação hegemônica dos EUA para a criação de organizações políticas e econômicas globais, a primeira época foi caracterizada pelo revezamento da centralidade em torno de uma única fonte (Áustria, Grã-Bretanha, França e Alemanha) e, apesar da primazia econômica e monetária britânica, manteve-se fundamentalmente multipolar. Isso foi particularmente verdadeiro em relação aos acordos civis, onde outros países como a Suíça e os EUA desempenharam um papel importante. O multilateralismo liderado pelos norte-americanos é uma exceção na história contemporânea. Sob certas condições, a multipolaridade descentralizada já se mostrou compatível com a cooperação multilateral, desde que o equilíbrio de poder e alianças de segurança não estejam no topo da agenda. No entanto, a liderança é necessária para o sucesso da cooperação: conferências e acordos, regimes e organizações, a construção de consenso e sua implementação precisam de uma força motriz individual ou coletiva. A entidade principal pode, por vezes, oferecer uma oficina interna para métodos inovadores de governança internacional (Grã-Bretanha no primeiro período, o New Deal, no segundo, talvez a UE no terceiro, pelo suas leis e seu legítimo processo de tomada de decisão multilateral?); por vezes pode proporcionar fatores ideacionais e às vezes uma coordenação institucional (como o G8 e o G20 em duas épocas diferentes). Por último, mas não menos importante, no

contexto de Estados cada vez mais fracos, abordando o “*global commons*” e definição de prioridades para combater as ameaças comuns (crises financeiras, protecionismo, pobreza extrema, doenças, criminalidade, proliferação de armas de destruição em massa, terrorismo, etc) precisa-se de uma *avant-garde* regional e mundial (um Estado ou grupo de Estados) que seja capaz de, de acordo com o assunto em questão, assumir a responsabilidade e pagar os custos de ser um precursor.

Em um contexto global que está cada vez mais parecido com um mundo de regiões, a liderança só pode ser coletiva, assim como o G20. Em primeiro lugar, deve resultar da convergência entre Estados e organizações regionais ou líderes e, em segundo lugar, deve ser capaz de ajustar-se às necessidades funcionais que estão ligadas a domínios específicos de uma forma diferenciada. A principal questão em jogo para a liderança global cada vez mais é combinar as mesmas regras como um princípio geral para cada participante com uma aplicação diferenciada de acordo com as regiões e campos políticos (regulamentação financeira, desenvolvimento sustentável e contenção da pobreza, luta contra as alterações climáticas, etc). O desafio é que o grau de igualdade entre os participantes, fundamentalmente, diminui de conferências civis através do comércio internacional até os altos riscos de negociações políticas que afetam questões de segurança, a posse territorial e hierarquias militares. No entanto, este problema não existe nas relações UE-Brasil. As diferenças entre regiões são de fato muito relevantes: por exemplo, a Ásia Oriental apresenta um potencial para quatro conflitos políticos com base em disputas territoriais, percepções mútuas, ideologia e memória do passado. Entretanto, mesmo dentro desta região mais instável do mundo, a construção de um regime multilateral progride, de forma multidimensional, multifatorial e multinível. Um modelo cooperativo e sustentável de liderança que seja capaz de lidar com riscos assimétricos e combinar objetivos comuns e ritmos e metas flexíveis só pode ser coletivo.

b) Apesar de reversível, uma mudança da reciprocidade específica para a difusa²² (onde qualquer troca ocorre no contexto de uma interligação de questões e onde os ganhos são esperados a longo prazo, ou seja, com base em maior confiança) ocorre em vários casos. Acordos multilaterais, historicamente, co-

22 Robert O. Keohane, Reciprocity in international relations, in “*International Organization*,” 40, 1986, p. 127 and Telò (ed.), *State, Globalization and Multilateralism*, cit capítulos 2 and 9.

meçaram em um campo político único e ajustaram-se à natureza das questões de acordo com a sua relevância política. Quando “reciprocidade específica”, ou regimes simples, evoluiu para a “reciprocidade difusa”, ou um conjunto de vários regimes, e passou a incluir confiança, vários domínios políticos e um tempo estendido para uma negociação complexa (como na UE), o multilateralismo tornou-se mais profundo e forte. No entanto, em alguns casos, até mesmo um regime bem arquitetado que envolveu um campo político único (pós ou de livre comércio) não transbordou para a confiança política ou interligação de questões. Mesmo assim, após a realização de estudos comparativos, a forma distinta da UE para regulação supranacional parece excepcional, o nível de institucionalização constitui uma variável fundamental para fins de eficiência e legitimidade. No caso das relações UE-Brasil, a reciprocidade difusa é mais fácil de aprofundar por causa das múltiplas relações, incluindo laços étnicos, históricos e conexões culturais.

c) A oscilação entre os tipos de cooperação multilateral que estão reunindo ou aprofundando a soberania é, em certa medida, um problema perene das épocas históricas de cooperação multilateral. Apesar do paradigma de Vestefália, a interferência nos assuntos internos e a criação de conferências, órgãos e instituições supranacionais surgiu regularmente dentro da agenda multilateral, desde o século XIX. No entanto, uma mudança relevante está ocorrendo: de um lado, os direitos humanos, Estado de direito, a democracia e também a justiça global estão cada vez mais baseados em valores compartilhados, mesmo que muitas vezes impliquem significados polissêmicos após as Guerras Mundiais, o Holocausto e outras tragédias humanas. Os interesses comerciais e econômicos, a crise financeira, e os desequilíbrios sociais também impelem arranjos mais vinculativos, regimes e organizações como a evolução do GATT à OMC e os papéis do FMI e da OIT mostram bem. Em relação ao Conselho de Segurança, o fim da URSS e o declínio da hegemonia dos EUA permitem uma distinção mais clara entre as lógicas imperiais e a responsabilidade de proteger.

Por outro lado, também há evidências de que a multipolaridade atual implica uma cooperação instrumental, práticas multilaterais contingentes e alianças militares exclusivas²³. No leste da Ásia, o multilateralismo é muitas

23 Por exemplo, veja o Art. 5 do Tratado de Washington (OTAN) ou a cláusula de solidariedade no Tratado de Lisboa (Art 3. TEU, Art. 42.7 TEU and Art. 222 TFEU).

vezes uma extensão ou um cruzamento de poderes e propósitos nacionais²⁴. No entanto, embora a idéia de replicar o conjunto único e sofisticado de instituições supranacionais e método comunitário da UE seja anacrônica e enganosa, desafios transnacionais e perspectivas nacionais tornam possível uma construção institucional comum mais forte. Além disso, a comunicação parece ser tanto mais possível e produtiva do que era no passado. Muitas tendências no Brasil, e também em outras culturas regionais e nacionais, enfatizam a promessa de idéias reguladoras (por exemplo, “a responsabilidade na política externa”, em Telò, 2012) e o aprofundamento de práticas (como a descentralização da soberania nacional e a implementação do Estado de Direito), que pavimentam o caminho para algumas formas de convergência institucionalizada em direção a um quadro multilateral compartilhado mais vinculativo. Também os conflitos culturais poderiam ser transformados em recursos culturais para uma cooperação mais profunda.

Resultados positivos, às vezes podem ser alcançados sem quaisquer tratados juridicamente vinculativos ao estilo UE, mas através de emulação/imitação, comunicação multidimensional, arranjos auto-vinculativos, definição voluntária transgovernamental de padrões, governança experimental, coordenação aberta incremental que equilibra penalidades e recompensas e também através de tipos híbridos de governança e agências. O que nós definimos como «multilateralismo pluralista» não é necessariamente um «*multilatéralisme à la carte*»²⁵ ou um “minilateralism”: é sim um campo aberto e dialético onde convergências contingentes e de longa duração, reciprocidade específica e difusa, acordos regionais e globais entre diversas culturas de cooperação e práticas coexistem e interagem, mantendo pontos de vista diferentes mas olhando para uma compreensão e cooperação mais profundas, no seu próprio interesse e no interesse comum da humanidade.

d) Um novo regionalismo surgiu gradualmente como uma característica estrutural da governança multilateral multinível. Opondo unilateralismo, limitando os modelos antigos de lógicas de equilíbrio de poder e prevenindo conflitos locais e fragmentação, um melhor equilíbrio entre as dimensões re-

24 M.J. Green & B. Gill. *Asia's New Multilateralism*. New York: Columbia University Press, 2002.

25 Hass, Richard N. (2008), *The Age of Nonpolarity: What Will Follow U.S. Dominance*, *Foreign Affairs*, 87(3), p. 44-56.

gionais e globais de cooperação multilateral parece ser uma fonte potencial. No século XIX, o multilateralismo começou como um único regime e questão regional (“Comissão do Reno”), enquanto a União Postal, alguns anos mais tarde, almejava ser uma organização universal e o Concerto Europeu tomou decisões políticas que afetaram todos os continentes. Após a Primeira e a Segunda Guerras Mundiais, o declínio da Europa tornou óbvia a distinção entre a União Europeia e as dimensões globais do multilateralismo: veja, por exemplo, o surgimento da União Pan-americana e várias formas de regionalização econômica em outros lugares. O multilateralismo liderado pelos norte-americanos era flexível o suficiente para incluir os mercados e as comunidades regionais, mesmo como derrogações. Na atual era pós-hegemônica, agrupamentos regionais estão crescendo em número, tamanho e abrangência, tanto como uma alternativa para um universalismo ineficaz quanto como passo intermediário em direção a uma abertura universal. O novo regionalismo não é uma panaceia, mas uma descentralização da tomada de decisões e implementação, moldando a formação da comunidade de segurança e criando o pano de fundo para uma governança inter-regional, o que pode reduzir os déficits de legitimidade e eficiência na cooperação multilateral.

e) Uma melhoria na representatividade e o estabelecimento de uma legitimidade menos contingente vira-se cada vez mais para uma série de estudos como a principal fronteira para a cooperação multilateral no século XXI. Historicamente, a cooperação multilateral sempre foi baseada em ambos fatores ideacionais e propósitos instrumentais. Mesmo que o teste de eficiência principal seja dado por meio de políticas de resolução de problemas, como geralmente o é em qualquer assunto internacional, cada sistema multilateral foi baseado em seu próprio tipo distinto de legitimidade, que foi muitas vezes baseado em valores compartilhados que foram inspirados pelo Iluminismo europeu, o espírito de auto-contenção dos Estados, influência doméstica de um modelo socioeconômico bem sucedido ou por objetivos pacíficos comuns que foram reforçados pela aliança vitoriosa contra inimigos totalitários. Em comparação com a primeira época, o reforço da institucionalização da segunda época tornou possível o diálogo e debate crítico entre instituições multilaterais e a sociedade civil com múltiplos atores, tanto no nível global quanto regional. Quanto à legitimidade da governança multilateral, uma alfabetização expandida, melhor comunicação e democra-

tização de fato fazem o papel de uma opinião pública crítica e variada cada vez mais relevante.

Abertura à sociedade civil, comunidades de negócios, redes transnacionais, grupos de *advocacy* e contribuições democráticas não são retóricas, mas são cruciais para limitar a extraordinária falta de eficiência: decisões intergovernamentais funcionais significam, cada vez mais, ir além da mera intergovernamentalidade, tornando ONGS e especialistas aliados indispensáveis, tanto antes de vários acordos serem alcançados como durante seu processo de implementação, o que se torna a essência da resolução de problemas globais ou circunscritos (colocando pressão, fornecendo conhecimento técnico, informação, monitoramento, alerta prévio, avaliação, *naming and shaming* corrupção, iniciando procedimentos de reclamação, promovendo sanções seletivas, etc)²⁶.

Na era pós-hegemônica, a legitimidade de fato significa não só uma eficiência baseada em resultados, mas também prestação de contas/participação mais democráticas e transparentes tanto a nível nacional quanto supranacional. Por um lado, a cooperação multilateral muitas vezes promove o respeito nacional pelo Estado de direito e pela democratização, por outro lado, pode ser influenciada e politizada no sentido de uma esfera pública regional e global diferenciada pelas pressões da sociedade civil, ONGs, redes e setor privado.

Em termos gerais, o multilateralismo pode gradualmente ser atualizado a partir de um instrumento histórico da ordem Vestefália (seja unipolar, bipolar ou multipolar) para um sistema internacional compartilhado, embora internamente diversificado, de governança global baseado em regras de acordo com a seguinte definição:

“Novo Multilateralismo é uma forma pluralista e multinível de ação coletiva transnacional e cooperação entre Estados e sociedades civis sobre as múltiplas questões de governança regional e global. Isso implica em um princípio generalizado de conduta e de reciprocidade difusa e inclui vários graus e tipos de institucionalização que vão desde fóruns, acordos e regimes até organizações estabelecidas, onde cada um requer um meio distinto de legitimidade”.

26 P. J. Simmons and C. De Jonge Oudraat (eds), *Managing Global Issues*, Washington, Carnegie, 2001.

É este «multilateralismo pluralista» um cenário realista para a formação do mundo multipolar no século XXI? Uma resposta positiva a esta pergunta tem sido confirmada pelo trabalho de vários estudiosos que apontam, *inter alia*, para os pontos fracos de qualquer cenário alternativo seja com base na unipolaridade, mera lógica de poder nacional, competição internacional ou fragmentação econômica e política. Dentro de um contexto dialético e aberto, através do aprofundamento e fortalecimento de instituições multilaterais, redes, sistemas e arranjos, cada vez mais legítimos e vinculativos, que estão encarregados de lidar com os desafios comuns da humanidade, um multilateralismo inovador também é a ideia normativa mais poderosa e perspicaz sobre a agenda global para as próximas décadas.

Finalmente, em relação à pesquisa multidisciplinar, novo multilateralismo é um conceito heurísticamente fértil, que está na encruzilhada de diversas agendas de pesquisa: vai além da pesquisa estreita de regimes internacionais que só tratam de disposições monotemáticas, mas também vai além dos estudos tecnocráticos vagos de governança global, uma vez que faz a ponte com a política mundial e serve de foco e variável independente principal do novo multilateralismo, e é o processo controverso de institucionalização variada na vida internacional em sua compreensão mais ampla e pluralista.

REFERÊNCIAS

- ALLISON, G.; ZELIKOW, P. *Essence of Decision*, Longman, New York, 1999.
- ASHTON, C., *CFSP Annual report*, 2010 and 2011.
- BARNETT, M.; R., DUVAL. (eds) *Power in Global governance*, Cambridge University Press, 2005.
- BYMAN, D.; WAXMAN, M. *The dynamics of coercion, American foreign policy and the limits of military might*, CUB 2002.
- ZHIMIN, Chen, The Chinese foreign policy, in M. TELÒ (ed), *Globalization, State and multilateralism*, Springer 2012.
- GAMBLE, A.; LANE, D. (eds), *The European Union and World politics*, Palgrave 2009.
- GREVI, G., (ed) *Mapping EU's strategic partnerships*, FRIDE 2011.
- Journal of European integration. The performance of the EU in international institutions, vol. 33, n. 6, 2011.
- HILL, Ch.; SMITH, M. (eds), *International Relations and the European Union*, Oxford University Press 2005.
- HOWORTH, J. *Security and defence policy in the EU*, Palgrave 2007.
- KRASNER, S. *Sovereignty. Organized hypocrisy*, Princeton University Press, 1999.
- J. MANNERS. Normative power Europe: a contradiction in terms? In “*Journal of common market studies*”, 2002, n. 40/2, p. 234-58.
- PONJAERT, F.; SANTANDER, S. Interregionalism, in M. TELÒ (ed) *The EU and global governance*, Routledge 2009.
- RODRIGUES, M. J., Global economic Governance and the EU's external action, in “*Studia diplomatica*”, vol LXIV, 2011.
- SABEL, Ch.; ZEITLIN, J. (eds). *Experimentalist governance in the EU*, Oxford University Press, 2010.
- TELÒ, M (ed). *EU and global governance*, Routledge, 2009, with chapters by F. Ponjaert, M. Dewatripont, P. Legros, P. Conconi, M. Dony, K. Nikolaidis, P. Magnette, J.M. Ferry, J.V. Louis, and others.
- TELÒ, M. (ed). *Globalization, State and multilateralism*, Springer, the Hague, 2012, with chapters by Chen Zhimin, R. Higgott, V. Schmidt, A. Gamble, Th. Meyer among others.

BRASIL E UNIÃO EUROPEIA NA OMC: relações econômicas, disputas comerciais, crise financeira e câmbio

*Vera Thorstensen
Daniel Ramos
Thiago Nogueira
Fernanda Giancesella*

INTRODUÇÃO

As relações entre Brasil e União Europeia (UE) sempre ocuparam posição de destaque no comércio exterior do Brasil. Seja tomada como bloco, seja considerando os países europeus individualmente, a UE é origem e destino de importante pauta comercial brasileira há muitas décadas.

A crise financeira de 2008 trouxe novos desafios para as relações bilaterais, mas também a perspectiva da retomada das negociações para a conclusão de um acordo preferencial de comércio (APC) que objetiva a superação das barreiras existentes no comércio entre o Brasil e o bloco, bem como aprofundar e fortalecer os fluxos comerciais já existentes. Vale frisar que o Brasil vem enfrentando a concentração e reprimarização de sua pauta de comércio, fato que desperta a preocupação do governo e dos formuladores de políticas públicas brasileiros.

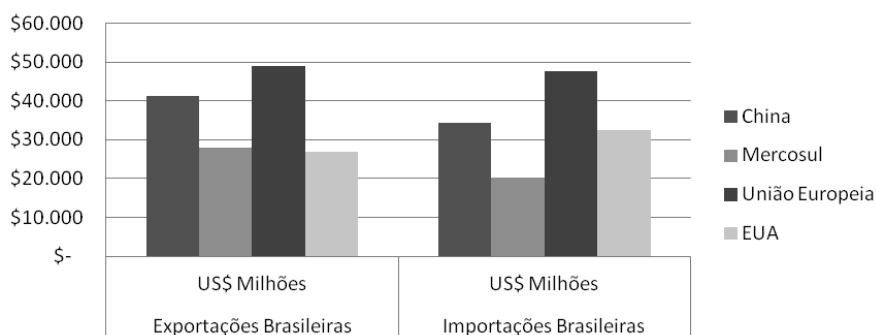
Nesse sentido, o significativo mercado europeu, ainda que em fase de reestruturação, representa indispensável oportunidade para a exportação de produtos brasileiros, bem como para a integração brasileira às cadeias globais de valor que possam propiciar o necessário ganho de competitividade aos setores produtivos nacionais. A superação de barreiras não-tarifárias e o mútuo reconhecimento de padrões de comércio já garantiria relevante redução de custos no comércio bilateral.

O presente artigo tem por objetivo traçar breve panorama sobre as relações comerciais bilaterais entre Brasil e União Europeia, especialmente considerando suas relações na Organização Mundial do Comércio. Para tal, o artigo divide-se em três partes. A primeira analisa as relações comerciais entre Brasil e UE nos últimos anos, a diversidade e qualidade da pauta de comércio e a evolução das negociações de um APC inter-blocos (Mercosul – UE). A segunda parte examina as disputas comerciais passadas e atuais no âmbito da OMC, não se restringindo apenas àquelas envolvendo o Brasil e a UE, mas também os demais estados parte do Mercosul, dado que as tensões comerciais existentes entre estes e o bloco europeu podem trazer consequências para as relações brasileiras com a UE. Finalmente, a terceira parte do artigo analisa os desafios e perspectivas atuais da relação bilateral, dedicando-se a compreender os efeitos da crise e da questão cambial sobre o futuro da relação comercial Brasil-UE.

2. RELAÇÕES COMERCIAIS

A UE é um dos principais parceiros comerciais do Brasil, com uma população conjunta de mais de 780 milhões de pessoas, PIB combinado de 20,8 trilhões de dólares e o comércio bilateral de cerca de 130 bilhões de dólares por ano. Comparativamente, a União Europeia é o maior parceiro comercial individual do Brasil, segundo dados da Secretaria de Comércio Exterior (Secex).

Gráfico 1. Balança comercial brasileira 2012 – principais parceiros

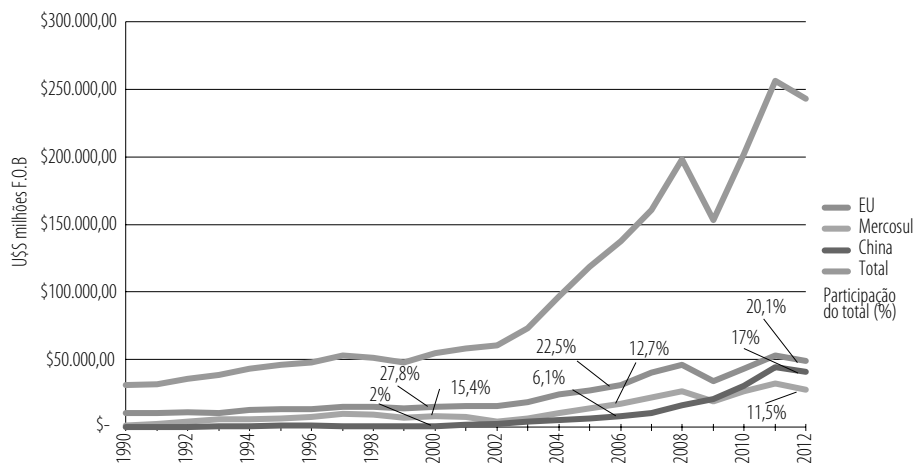


Fonte: SECEX/MDIC.

Em uma série temporal, nota-se que, apesar da diversificação de parcerias brasileiras, a UE conseguiu manter sua relevância através do tempo, sendo, em

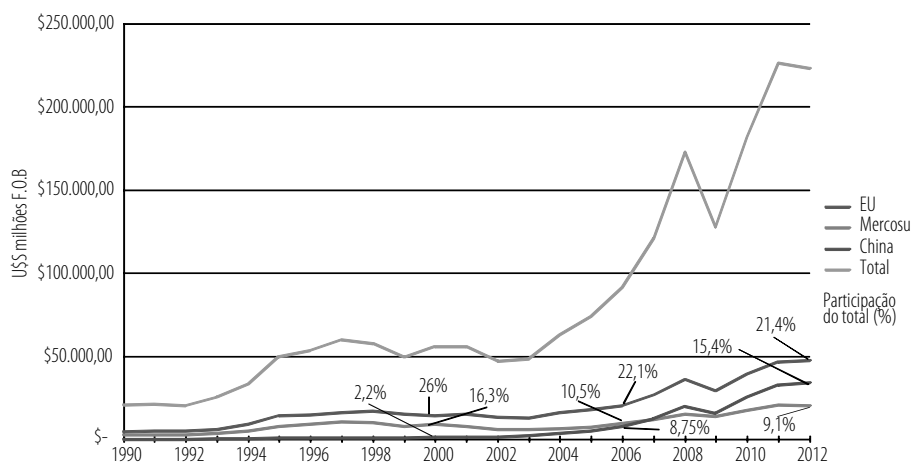
2012, o destino de 20,1% das exportações brasileiras e a origem de 21,4% das importações do país. No entanto, a sua participação percentual no comércio brasileiro vem perdendo força, dado que em 2000 a UE representava o destino de 27,8% das exportações e a origem de 26% das importações. Como pode ser verificado nos gráficos a seguir, a participação tem sido absorvida pela China.

Gráfico 2. Exportações Brasileiras – valor e participação



Fonte: SECEX/MDIC.

Gráfico 3. Importações Brasileiras – valor e participação



Fonte: SECEX/MDIC.

Para melhor entender a evolução e características do comércio entre Brasil e UE, será realizada uma breve análise das trocas comerciais entre o Brasil e o bloco.

2.1 Análise da pauta comercial entre Brasil e UE

Ao longo dos últimos cinco anos, as relações comerciais entre Brasil e União Europeia aumentaram em volume. Segundo dados da SECEX, em 2012, o valor total dos produtos exportados pelo Brasil à União Europeia totalizaram 48,6 bilhões de dólares. Deste total, doze setores do Sistema Harmonizado (HS na sigla em inglês) a 2 dígitos se destacam na cesta de exportação do Brasil à União Europeia, somando 35.063,08 milhões de dólares ou cerca de 72% do valor total das exportações. Em 2012, os valores exportados para esses 12 produtos, segundo dados da Secex, foram:

US\$ milhões	HS	Participação no total de exportações	Principais produtos exportados no setor a 2 dígitos
1.314,34	02	2,7%	Carnes de bovino, desossadas, frescas refrigeradas ou congeladas; frango em pedaços congelados; e carnes e miudezas salgadas ou em salmoura, secas ou fumadas
3.220,31	09	6,6%	Café não torrado e não descafeinado
2.982,48	12	6,1%	Soja, mesmo triturada, exceto para semeadura
1.636,70	20	3,4%	Suco de laranja não fermentado
4.735,87	23	9,7%	Tortas e outros resíduos sólidos da extração do óleo de soja
6.611,83	26	13,6%	Minérios de ferro, de cobre e de níquel, e seus concentrados
4.688,10	27	9,7%	Óleos brutos de petróleo ou de minerais betuminosos
2.144,86	47	4,4%	Celulose de madeira de não conífera, à soda ou sulfato, semibranqueada ou branqueada
1.270,73	71	2,6%	Ouro (incluído o ouro platinado) em outras formas semimanufaturadas, para usos não monetários
1.743,32	72	3,6%	Ferroníquel; ferronióbio; produtos siderúrgicos semi-manufaturados, de ferro ou aço, não ligados, ou de ligas de aço.
2.976,16	84	6,1%	Outros: Partes de motores de pistão ou de ignição, a diesel ou semidiesel; Bombas para combustíveis, lubrificantes ou arrefecimento; Bombas de ar para reciclagem; Torneiras e outros dispositivos; Máquinas e aparelhos mecânicos.
1.738,38	88	3,6%	Aviões e outros veículos aéreos, e suas partes.

Fonte: SECEX/MDIC.

Cabe ressaltar que, ao longo dos últimos 5 anos, as oleaginosas diminuíram em quantidade exportada mais que proporcionalmente ao aumento de

seu preço, resultando em menor fatia da cesta em 2012 que em 2008, comparativamente. Há, ainda, novos produtos que ganharam mercado e aumentaram sua participação na pauta de exportação.

Em contrapartida, grandes nichos industriais com razoável participação na pauta de exportação em 2008 sofreram nos últimos 5 anos. Os mais afetados foram veículos automóveis, tratores, caminhões e outros veículos terrestres, com suas partes e acessórios; cobre; alumínio; calçados; e madeira e carvão vegetal. Ainda, boa parte do setor têxtil e de confecções (subitens 54, 55, 57, 61 e 62) diminuiu em muito sua já pequena participação na pauta de exportações.

Com relação às importações brasileiras de produtos europeus, o valor total em 2012 foi de 47,7 bilhões de dólares. Desse volume, 12 setores HS a 2 dígitos se destacam, totalizando US\$ 38.623,21 milhões de dólares, ou cerca de 81% das importações. Segundo dados da Secex, esses setores foram:

US\$ milhões	HS	Participação no total de importações	Principais produtos importados no setor a 2 dígitos
3.301,79	27	6,9%	Óleos leves de petróleo ou de minerais betuminosos; gás natural, liquefeito; e coques e semicoques de hulha, de linhita ou de turfa.
3.067,30	29	6,4%	Produtos químicos orgânicos, com destaque para tiocompostos orgânicos; compostos heterocíclicos de hetero-átomo(s) de azoto (nitrogênio); e hormonas, prostaglandinas, tromboxanos e leucotrienos.
3.853,29	30	8,1%	Produtos farmacêuticos: anti-soros e produtos imunológicos modificados; vacinas para medicina humana; toxinas de culturas de microorganismos; e composições mistas.
1.296,54	31	2,7%	Adbulos (fertilizantes) minerais ou químicos, potássicos e azotados.
1.555,39	38	3,3%	Produtos das indústrias químicas: inseticidas, fungicidas, e reagentes de diagnóstico ou de laboratório.
1.933,26	39	4,1%	Plásticos e suas obras: polímeros de etileno, de cloreto de vinilo e fluorados; poliacetais, poliéteres, resinas epóxicas; policarbonatos e resinas alquídicas; e poliamidas, resinas amínicas, resinas fenólicas e poliuretanos.
1.409,66	73	3,0%	Obras de ferro fundido, ferro ou aço: tubos e acessórios, construções e partes; e parafusos, pinos, roscas etc.
10.653,51	84	22,3%	Máquinas: partes exclusivas para motores de pistão ou de ignição por centelha e para motores a diesel ou semidiesel; Máquinas e aparelhos com função própria. Veios (árvores) de transmissão.
3.903,51	85	8,2%	Partes de motores e geradores; aparelhos de recepção, conversão e transmissão ou regeneração de voz e suas partes; e aparelhos para ligação ou conexão de circuitos elétricos.
4.307,95	87	9,0%	Automóveis de passageiros e outros veículos para transporte de pessoas, e suas partes e acessórios.
1.165,32	88	2,4%	Helicópteros e aviões de grande porte, e suas partes.
2.175,68	90	4,6%	Instrumentos e aparelhos óticos e visuais para medicina, cirurgia, odontologia e veterinária; Artigos e aparelhos ortopédicos; e Instrumentos e aparelhos para regulação ou controle, automáticos.

Fonte: SECEX/MDIC.

Cabe ressaltar que todos os produtos acima aumentaram em valor sua participação na pauta desde 2008. Outros produtos, apesar de representarem só 1,8% da pauta em 2012, aumentaram significativamente sua participação, reservada a 0,8% em 2008. Dentre eles, do total de nove linhas tarifárias do sistema harmonizado a dois dígitos, cinco produtos encontram-se dentre os agrícolas, especificamente produtos hortícolas (HS 07), frutas (HS 08), cacau (HS 18), preparações alimentícias (HS 19 e 20). Apenas os produtos dos subitens HS 05 (outros produtos de origem animal), 24 (tabaco) e 41 (peles, exceto a peleteria e couros) tiveram clara queda em sua já escassa participação na soma.

A análise dos principais setores a 2 dígitos HS confere a falsa impressão de que a pauta de importação do Brasil de produtos de origem da UE seria mais concentrada do que sua pauta de exportação ao bloco. A realidade, no entanto é diversa. Há um enorme contraste entre a diversificação da pauta importada pelo Brasil e a concentração de sua pauta exportadora.

Dentre os produtos exportados pela EU analisados na tabela acima, a concentração dos três principais subitens a quatro dígitos do HS não chega a 50% em metade dos setores. Destes, apenas quatro ultrapassam 90% do valor total a dois dígitos (o setor de óleos de petróleo e coque, com 98,13%, o setor farmacêutico, com 98,62%, o setor de fertilizantes químicos, com 95,03%, e o de aviões e helicópteros, com 99,78%). Em outras palavras, as exportações europeias para o Brasil concentram-se em 12 setores, mas com produtos diversos dentro de cada setor.

HS	US\$ Milhões	Participação %	Valor dos três principais subitens no setor (em US\$ milhões)
27	3.301,79	98,13%	3.240,06
29	3.067,30	49,62%	1.522,00
30	3.853,29	98,62%	3.800,20
31	1.296,54	95,03%	1.232,14
38	1.555,39	79,68%	1.239,38
39	1.933,26	41,71%	806,44
73	1.409,66	47,88%	674,92
84	10.653,51	18,78%	2.000,76
85	3.903,51	25,60%	999,34
87	4.307,95	89,19%	3.842,15
88	1.165,32	99,78%	1.162,72
90	2.175,68	48,42%	1.053,42

Fonte: SECEX/MDIC.

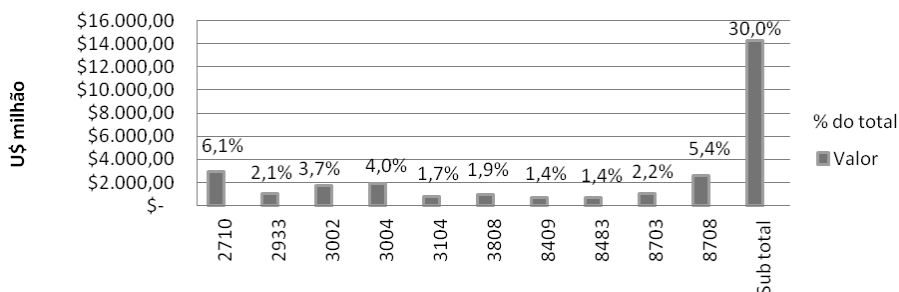
As exportações brasileiras ao bloco, por sua vez, dentre os 12 principais setores analisados, apenas em um caso os três principais subitens a 4 dígitos não representam mais de 80% do valor total do setor a 2 dígitos.

HS	US\$ milhões	Participação %	Valor dos três principais subitens no setor
2	\$ 1.314,34	82,66%	\$ 1.086,40
9	\$ 3.220,31	99,91%	\$ 3.217,26
12	\$ 2.982,48	99,89%	\$ 2.979,28
20	\$ 1.636,70	99,98%	\$ 1.636,45
23	\$ 4.735,87	99,98%	\$ 4.735,12
26	\$ 6.611,83	98,03%	\$ 6.481,83
27	\$ 4.688,10	99,93%	\$ 4.684,65
47	\$ 2.144,86	100,00%	\$ 2.144,85
71	\$ 1.270,73	93,97%	\$ 1.194,15
72	\$ 1.743,32	81,55%	\$ 1.421,75
84	\$ 2.976,16	50,15%	\$ 1.492,58
88	\$ 1.738,38	100,00%	\$ 1.738,36

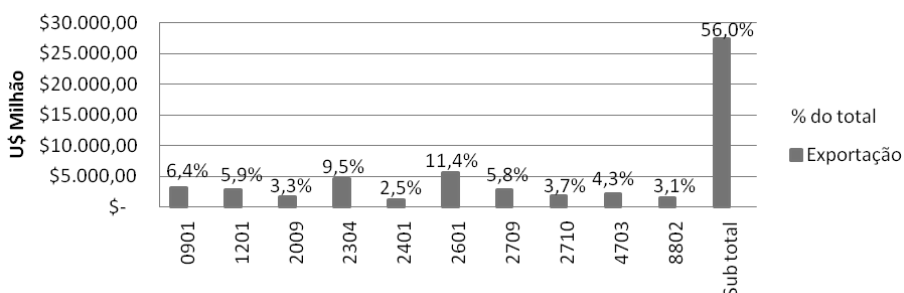
Fonte: SECEX/MDIC.

A concentração da pauta exportadora brasileira em comparação com a pauta de exportação europeia para o Brasil se faz mais clara quando calculamos o percentual que os principais subitens a 4 dígitos tem no total exportado e importado, respectivamente. O resultado é relevante: 36 itens a 4 dígitos são responsáveis por 67,16% do total brasileiro exportado à Europa, ao passo que outros 36 itens a 4 dígitos são responsáveis por apenas 45,23% do total importado pelo Brasil.

Ou seja, de um total de US\$ 38.623,21 bilhões de dólares, apenas 30,02% da pauta pode ser resumida nos 10 maiores subitens a 4 dígitos, ao passo que a pauta de exportação brasileira para a EU concentra 56,05% de seu total nos 10 principais itens, conforme gráficos a seguir.

Gráfico 3. Importações Brasil-UE a 4 dígitos

Fonte: SECEX/MDIC.

Gráfico 4. Exportações Brasil-UE a 4 dígitos

Fonte: SECEX/MDIC.

3. SISTEMA GERAL DE PREFERÊNCIAS

O Sistema Geral de Preferências (SGP) foi criado pela Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento – UNCTAD, no final dos anos 60, visando promover as exportações dos países em desenvolvimento e seu crescimento econômico. Consiste em tratamento tarifário preferencial unilateral e não recíproco, temporário, autônomo, e autorizado no âmbito da OMC pela Cláusula de Habilitação. Desde 1971, a UE possui regras aduaneiras que garantem tarifas menores a produtos exportados por países em desenvolvimento, permitindo acesso preferencial ao mercado europeu. O Brasil beneficiou-se desse sistema por anos até a Regulação (EU) 978 de 2012 do Conselho e do Parlamento, que reformou o Sistema Geral de Preferências, e que entrará em vigor em 1º de janeiro de 2014. Esta lei ampliou os itens parte do SGP, e retirou da sua lista alguns países, tendo por justificativa da-

dos do Banco Mundial dos últimos 3 anos que incluem países de rendimento médio alto com base no Rendimento Nacional Bruto (RNB) per capita. Dentre os desfavorecidos, estão Brasil, Argentina, Uruguai e Venezuela. Paraguai continua abarcado pelo SGP.

A partir de 2014, portanto, a saída do Brasil do SGP irá afetar três grandes segmentos de exportação, antes beneficiados pelo SGP. Tendo por base dados da SECEX para o ano de 2012, as exportações atingidas são: carnes nas linhas SH 020714 e 021099, responsáveis pelo total de \$794,41 milhões de dólares; ferro-ligas, na linha SH 7202, responsável por \$944,95 milhões de dólares; e o setor 88, de aeronaves e aparelhos espaciais, responsável por \$1.738,38 milhões de dólares. Apenas essas três frentes, equivalem a 9,59% do valor total somado com os 13 principais setores de exportação analisados acima, e 7,12% do total exportado para a UE em 2012. Os impactos da saída do Brasil no SGP serão significativos.

A contrapartida para a redução de beneficiários do SGP em 2014 será a inclusão de novos produtos¹ na lista do SGP, maior redução das tarifas e validade de 10 anos para o acordo, com constante revisão. Dentre os novos produtos, nenhum é de grande peso para a balança comercial brasileira.

3.1 Acordo Preferencial de Comércio entre Mercosul e União Europeia

Iniciativas para a integração comercial entre o Brasil e a União Europeia tiveram início em 1995, a partir do Acordo-Quadro Inter-regional de Cooperação², que entrou em vigor em 1999 no âmbito do Mercosul. Esse acordo-quadro tem por objetivo fomentar o aprofundamento das relações entre as partes e a preparação das condições para a criação de uma associação inter-regional. Para tanto, o acordo-quadro prevê o estabelecimento de um canal específico para diálogo, o Conselho de Cooperação. Esperava-se, com o acordo, promover investimentos e aprofundar o diálogo político, econômico e comercial, por meio do estreitamento da cooperação em matéria

1 http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2012/october/tradoc_150026.pdf

2 Acordo-quadro inter-regional de cooperação entre a Comunidade Europeia e os seus Estados-membros, por um lado, e o Mercado Comum do Sul e os seus Estados-partes, por outro – Declaração conjunta relativa ao diálogo político entre a União Europeia e o Mercosul, disponível em <[http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:21996A0319\(02\):PT:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:21996A0319(02):PT:HTML)>

de: normas agroalimentares e industriais, propriedade intelectual, energia, transportes, telecomunicações, proteção do ambiente, educação, informação e cultura, bem como por meio da cooperação aduaneira, estatística, empresarial, científico-tecnológica.

Em junho de 2000, o Conselho Mercado Comum (CMC) aprovou a Decisão CMC nº 32, em que os Estados partes do Mercosul assumiram compromisso de não negociar individualmente acordos de comércio envolvendo redução de tarifas³, motivo pelo qual o Brasil manteve seus diálogos comerciais com a União Europeia ligados ao Mercosul. Assim, no mesmo ano, as partes abriram negociações para um acordo que incluiria três capítulos: diálogo político, cooperação e comércio. Apesar do diálogo profícuo, as negociações foram suspensas em 2004, para serem reavivadas na Cúpula CALC-UE de Lima em 2008, com a assinatura de uma declaração conjunta cujo objetivo foi retomar as discussões⁴ em três pilares: político, comercial e de cooperação.

Nesse ínterim, os estudos de viabilidade e sustentabilidade do acordo com o Mercosul iniciado pelo Conselho Europeu por meio da Universidade de Manchester foram concluídos, com a publicação de estudos de complementaridade e viabilidade de um acordo de livre comércio nos âmbitos automobilístico, agrícola, silvícola, financeiro e comercial em 2008⁵.

Em maio de 2010, na Cúpula de Madrid, aproveitando o ensejo da conclusão do acordo concluído na Conferência Ministerial de Ciência, Tecnologia e Inovação, as partes relançaram as negociações⁶. Fica claro, no entanto, que os esforços da União Europeia em implementar o Acordo Regional com o Brasil dependem de uma agenda de sustentabilidade. O Programa Estratégico para o Mercosul proveu 50 milhões de euros em projetos de sustentabilidade, que são

3 Cf. Decisão Mercosul/CMC/DEC. Nº 32/00, *Relançamento do Mercosul – Relacionamento Externo*, assinada em Buenos Aires, em 29 de junho de 2000. De acordo com o Artigo 1º: “Reafirmar o compromisso dos Estados Partes do MERCOSUL de negociar de forma conjunta acordos de natureza comercial com terceiros países ou blocos de países extra-zona nos quais se outorguem preferências tarifárias.”

4 Conforme Mercosur-European Union Troika Summit Joint Declaration, Peru, 17 May 2008, disponível em <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/er/100459.pdf>

5 Os estudos podem ser encontrados no site da Comissão Europeia dedicado a estudos de sustentabilidade de suas negociações comerciais <<http://ec.europa.eu/trade/analysis/sustainability-impact-assessments/assessments/>>.

6 IV EU-Mercosur Summit Joint Communiqué Madrid, 17 May 2010, disponível em <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/114486.pdf>

parte das ações de cooperação da União Europeia com o Mercado Comum do Sul. Os projetos financiados vão ao encontro dos pontos sensíveis ressaltados nos estudos de viabilidade. Para a UE, apesar de vantagens econômicas, os estudos apontam não só problemas de infraestrutura e integração entre os países do Mercosul mas, principalmente, déficits normativos, e recomendam a adoção de algumas normas trabalhistas e sociais, e reforma de sistemas tributários ou a adoção de normas mais rigorosas em TBT e SPS. Entre os projetos financiados há, por exemplo, o Projeto Econormas de Apoio ao Aprofundamento do Processo de Integração Econômica e ao Desenvolvimento Sustentável do Mercosul, cujo objetivo é auxiliar a implementação de normas de SPS com foco em agricultura.

Em outubro de 2012, na reunião Mercosul – UE para a elaboração do acordo, os grupos de estudo discutiram artigos dos projetos dos seguintes acordos: Serviços e Estabelecimento; Alfândegas, Facilitação de Comércio e Assuntos Relacionados; e de Compras Governamentais. Uma discussão construtiva sobre Comércio e Desenvolvimento Sustentável teve lugar no nível de Negociadores-Chefes. A última reunião Ministerial Mercosul – UE, em janeiro deste ano, deixou claro que ambas as regiões irão iniciar seus respectivos trabalhos preparatórios internos sobre a substância e as condições para o intercâmbio de ofertas, o qual deverá ocorrer, no mais tardar, até o último trimestre de 2013. Há sinais de que o atual governo brasileiro considera importante a finalização das negociações que já se estendem há anos. Ainda, tendo em mente a saída de parte dos membros do Mercosul do SGP europeu, a discussão sobre a conclusão do acordo ganha relevância e espaço na agenda nacional e regional. Em contrapartida, o ônus de se adequar a padrões europeus de sustentabilidade, boa governança e transparência há que ser considerado.

Dado que, como visto, as relações comerciais e perspectivas de seu aprofundamento entre Brasil e UE têm sido desenvolvidas no âmbito da relação inter-blocos, a análise dos eventuais desafios representados por disputas comerciais na OMC deve também levar em conta essa dimensão. Neste aspecto, breves comentários serão feitos em relação às disputas comerciais na OMC envolvendo os Estados partes do Mercosul e o bloco europeu.

4. DISPUTAS COMERCIAIS NA OMC ENTRE MERCOSUL E UNIÃO EUROPEIA

Os Estados partes do Mercosul, ao contrário do que ocorre com os membros da União Europeia, não são representados pelo bloco na OMC, mas individualmente. Portanto, não existem disputas envolvendo o Mercosul, mas apenas os Estados partes que o compõem. Eles serão então analisados individualmente, de maneira a compor um quadro compreensivo das disputas comerciais entre os integrantes do Mercosul e a UE.

Os Estados partes do Mercosul e a União Europeia se engajaram, ao longo da história da OMC, em 24 disputas, sendo 12 iniciadas pelos sul-americanos e 12 pelo bloco europeu. Tendo medidas da UE como alvo das reclamações, o Brasil iniciou sete casos, a Argentina quatro e o Uruguai apenas um, enquanto a União Europeia requereu consultas com o Brasil em quatro oportunidades e em oito com a Argentina.

Apesar do volume significativo de casos, mais da metade deles não chegou sequer à fase de painel, o que demonstra, como é frequente na OMC, a preferência das partes em análise por soluções negociadas em detrimento de procedimentos adjudicatórios. Não obstante, cinco disputas iniciadas por Estados Partes do Mercosul geraram decisões do painel e/ou Órgão de Apelação. Das disputas iniciadas pela União Europeia este índice é de apenas quatro relatórios. O histórico também demonstra que tanto os sul-americanos como o bloco europeu buscaram o cumprimento das decisões adversas e notificaram a implementação das recomendações contidas nos relatórios do painel e/ou do Órgão de Apelação⁷.

As disputas envolveram o questionamento de 13 acordos da OMC, com destaque para o GATT (87% das vezes), o Acordo sobre Agricultura (21%), o Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias, o Acordo sobre Licenças de Importação e o Acordo Constitutivo da OMC (17% cada), dentre outros, sendo que apenas Brasil, Argentina e Uruguai se envolveram diretamente em disputas contra o bloco europeu, conforme disposto na Tabela 1 a seguir:

7 Cf. WTO, *disputes by current status* [s.d.]. Disponível em: <http://wto.org/english/tra-top_e/dispu_e/dispu_current_status_e.htm> [Acessado em 25 de fevereiro de 2013].

Tabela 1. Casos envolvendo a UE e o Mercosul por acordo na OMC (1995-2013)

Acordo	Brasil		Argentina		Mercosul	
	D1	d2	D1	d2	D1	d2
GATT	07	04	04	05	12	09
TRIPS	01	---	---	---	01	---
AoA	02	01	01	01	03	02
AAD	01	---	---	02	01	02
ASMC	01	01	---	02	01	03
LIC	01	02	---	01	01	03
VA	---	01	---	---	---	01
TRIMs	---	01	01	01	01	02
TBT	---	---	02	01	02	01
SPS	---	---	01	---	01	---
Têxtil	---	---	---	01	---	01
SVG	---	---	---	02	---	02
A. Const.	01	---	03	---	04	---

Fonte: WTO, *disputes by agreement* [s.d.]. Elaborado por CCGI e atualizado até 25.02.2013.

Notas: D1 – País como demandante contra a União Europeia; d2 – País como demandado da União Europeia.

A partir dessa análise geral, é necessário aprofundar os questionamentos levantados nestes casos, de forma a identificar potenciais entraves nas negociações a partir de contenciosos comerciais entre Brasil – e, portanto, Mercosul – e União Europeia.

4.1 Mercosul x União Europeia

Apenas Brasil (7), Argentina (4) e Uruguai (1) iniciaram casos contra a União Europeia no âmbito da OMC. Não há registros de participação direta do Paraguai em nenhum caso, enquanto a Venezuela apenas requereu consultas no início da OMC, no caso *US – Gasoline*, no qual o Brasil também foi demandante, em 1995.

O único caso uruguaio na OMC questionou o tratamento preferencial conferido à Índia e ao Paquistão pela União Europeia em relação ao comércio de arroz, o que violaria, nas alegações do Uruguai, o princípio da Nação Mais Favorecida – NMF⁸. Entretanto, o caso não superou a fase de consultas.

8 Cf. *EC – Implementation of the Uruguay Round Commitments Concerning Rice* (WT/DS25/1).

A Argentina requereu consultas com a União Europeia em quatro oportunidades, das quais apenas uma originou adoção de relatório do painel pelo Órgão de Solução de Controvérsias da OMC (OSC)⁹: *EC – Approval and Marketing of Biotech Products*¹⁰, sobre a importação de alimentos e produtos agrícolas em decorrência do banimento dos produtos biotecnológicos ligados ao setor banidos pela legislação europeia¹¹.

O Brasil iniciou sete casos contra a União Europeia, sendo que em três oportunidades não foram além da fase de consultas. Nas disputas *EC – Measures Affecting Differential and Favourable Treatment of Coffee* (1998) e *EC – Measures Affecting Soluble Coffee* (2000), a controvérsia se originou pelas vantagens conferidas a países latino-americanos com programas para o combate da produção e do tráfico de drogas no âmbito do Sistema Geral de Preferências (SGP) europeu, acarretando em redução tarifária no setor do café, prejudicando as exportações brasileiras para o bloco europeu. No entendimento brasileiro, significaria ultrapassar os limites do tratamento especial e diferenciado, contrariando o disposto no Artigo XXIV, do GATT (Cláusula de Habilitação)¹².

No terceiro caso que não acarretou na abertura de painel, de 2010, o Brasil, com o apoio da Índia, questionou a apreensão, por autoridades holandesas, de medicamentos genéricos em trânsito, produzidos na Índia com destino ao Brasil, que faziam escala no porto de Amsterdã (Holanda), infringindo a lei de patentes da União Europeia¹³. Contudo, para o Brasil, isto representaria

9 Dentre os casos que se encerraram na fase de consultas ou que dela ainda não avançaram estão: *EC – Measures Affecting Importation of Wine* (WT/DS263/1), em que a Argentina questionou as medidas europeias envolvendo o setor de bebidas alcoólicas (vinhos); *EC – Measures Affecting the Tariff Quota for Fresh or Chilled Garlic* (WT/DS349/1), em que as medidas europeias aumentavam a quota tarifária de importação de alho provindo da China em detrimento do exportador argentino; e *EC and a Member State – Certain Measures Concerning the Importation of Biodiesel* (WT/DS443/1), a demanda mais recente, iniciada em 2012, em que a legislação espanhola para o biodiesel estabelecia quantidades mínimas do produto a ser consumida para atingir metas de energia renovável, considerado incompatível com as regras da OMC segundo as autoridades argentinas.

10 O caso também teve como demandantes o Canadá e os Estados Unidos

11 Cf. *EC – Approval and Marketing of Biotech Products* (WT/DS293/1). No caso, a decisão do painel foi desfavorável à União Europeia (WT/DS293/R), tendo sido o caso resolvido por acordo bilateral das partes (WT/DS293/41).

12 Cf. *EC – Measures Affecting Differential and Favorable Treatment of Coffee* (WT/DS154/1) e *EC – Measures Affecting Soluble Coffee* (WT/DS209/1).

13 Cf. *EC and a Member State – Seizure of Generic Drugs in Transit* (WT/DS409/1).

grave violação ao acordo TRIPS, justamente pelos medicamentos estarem em trânsito, ou seja, sem qualquer objetivo comercial ou de distribuição em solo europeu. O caso também serviu para o Brasil demonstrar sua posição contrária à discussão de regras consideradas TRIPS-*plus* em negociação no Acordo ACTA¹⁴.

Nos quatro casos restantes, o acordo não foi alcançado e o painel e/ou o Órgão de Apelação emitiram seus relatórios. No ano 2000, o Brasil questionou a metodologia do *zeroing* aplicada pela União Europeia para calcular o direito *antidumping* no setor de tubulação e canos¹⁵, obtendo decisão favorável tanto do painel¹⁶ quanto do Órgão de Apelação¹⁷, obrigando o bloco europeu a rever a medida e a fórmula de cálculo.

Os principais casos entre Brasil e União Europeia foram iniciados em 2002, um sobre os subsídios do açúcar¹⁸ e outro sobre a classificação tarifária do frango desossado salgado¹⁹. No caso *EC – Chicken Cuts*, o Brasil alegou que a mudança de classificação tarifária aumentava a tarifa aplicada para o frango desossado salgado, sem que houvesse razão para isso. O Brasil obteve decisões favoráveis²⁰ e a União Europeia comunicou a alteração de sua legislação em 2006²¹. No caso *EC – Export Subsidies on Sugar*, Brasil, Austrália e Tailândia consideraram incompatível com a OMC a criação de categorias de açúcar elegíveis para receber apoio doméstico ou subsídios diretos à exportação no âmbito da Organização Comum para o Açúcar (CMO), criada pela UE. Apesar de ter obtido decisões desfavoráveis na OMC²², o bloco europeu ainda não notificou a implementação das recomendações adotadas no OSC, suscitando novos questionamentos no âmbito do Comitê sobre Agricultura e no Conselho Geral do GATT, com se verá adiante.

14 Cf. WTO, TRIPS Council, *Minutes of Meeting – held on 5 June 2012*, IP/C/M/70, 1º de Outubro de 2012, § 170.

15 Ver *EC – Tube or Pipe Fittings*, WT/DS219/1.

16 Cf. WTO, *EC – Tube of Pipe Fittings*, Panel Report, WT/DS219/R.

17 Cf. WTO, *EC – Tube of Pipe Fittings*, Appellate Body Report, WT/DS219/AB/R.

18 Ver *EC – Export Subsidies on Sugar* (WT/DS266/1).

19 Ver *EC – Chicken Cuts* (WT/DS269/1).

20 Cf. WTO, *EC – Chicken Cuts*, Panel Report, WT/DS269/R e WTO, *EC – Chicken Cuts*, Appellate Body Report, WT/DS269/AB/R.

21 Ver WTO, *EC – Chicken Cuts*, WT/DS269/15/Add.1 e WT/DS269/17/Add.1.

22 Ver WTO, *EC – Export Subsidies on Sugar*, Panel Report, WT/DS266/R e WTO, *EC – Export Subsidies on Sugar*, Appellate Body Report, WT/DS266/AB/R.

4.2 União Europeia x Mercosul

A União Europeia requereu consultas, dentre os Estados Partes do Mercosul, apenas com o Brasil (4) e a Argentina (8), envolvendo dez acordos diferentes. Muito embora apenas quatro casos tenham originado relatórios do painel e/ou do Órgão de Apelação, a gama de setores em conflito é maior, como se verá a seguir.

Dos casos iniciados contra a Argentina, apenas três já originaram relatórios do painel e/ou do Órgão de Apelação, todos desfavoráveis à Argentina. No caso *Argentina – Hides and Leather*, a União Europeia, devido à forte crise econômica argentina de 2001, não foi adiante na exigência do cumprimento do relatório exarado pelo painel, enquanto nos casos *Argentina – Footwear (EC)* e *Argentina – Ceramic Tiles*, o país sul-americano notificou a implementação das decisões, encerrando as disputas. A Tabela 2 apresenta um resumo dos casos movidos pelo bloco europeu contra a Argentina e os setores afetados:

Tabela 2. União Europeia vs. Argentina na solução de disputas da OMC (1995-2013)

Nº	Nome da disputa	Início	Setores Envolvidos	Painel/AB
DS77	Argentina – Textiles and Clothing	1997	Tarifa do setor têxtil acima da consolidada	Não.
DS121	Argentina – Footwear (EC)	1998	Salvaguardas provisórias e definitivas no setor de calçados	Sim.
DS145	Argentina – Countervailing Duties on Importations of Wheat Gluten from the EC	1998	Medidas compensatórias definitivas no setor de trigo	Não.
DS155	Argentina – Hides and Leather	1998	Proibição à exportação de facto no setor de couro bovino	Sim.
DS157	Argentina – Definitive Anti-Dumping on Importations of Drill Bits from Italy	1999	Medidas antidumping no setor de brocas	Não.
DS189	Argentina – Ceramic Tiles	2000	Medidas antidumping no setor de pisos	Sim.
DS330	Argentina – Countervailing Duties on Olive Oil, Wheat Gluten and Peaches	2005	Medidas compensatórias nos setores de azeite, trigo e pêssegos	Não.
DS438	Argentina – Measures Affecting the Importation of Goods	2012	Medidas administrativas restritivas à importação de bens	Não.

Fonte: WTO, *dispute by country/territory* [s.d.]. Elaborado por CCGI e atualizado até 25.02.2013.

No caso *Argentina – Measures Affecting the Importation of Goods*, a União Europeia questiona diversas medidas administrativas tomadas pelas autori-

dades alfandegárias argentinas com vistas a inibir a importação de bens, tais quais o fornecimento de declarações como condição para a aprovação da importação; a exigência de diversos tipos de licenças; e medidas protelatórias para liberação das mercadorias importadas ou, ainda, a criação de mais restrições²³.

Em relação ao Brasil, dos quatro casos abertos pela União Europeia apenas o caso *Brazil – Retreaded Tyres (EC)* gerou adoção de relatório pelo OSC. Neste caso, a proibição de importação de pneus remoldados foi o principal tema da controvérsia²⁴. O caso foi primeiramente decidido no âmbito da solução de controvérsias do Mercosul, em que o Laudo Arbitral determinou que o Brasil deveria abrir exceção aos demais Estados Partes do bloco para a importação de pneus remoldados, podendo manter a proibição em relação ao resto do mundo²⁵. Ainda, a justiça brasileira concedera diversas liminares em sede de medidas cautelares para autorizar a importação de pneus remoldados vindos de outras localidades, levando ao pedido de consultas formulado pela UE. Tanto o painel quanto o Órgão de Apelação reconheceram que a proibição da importação de pneus remoldados era compatível com as regras da OMC por configurar proteção ao meio ambiente, exceção prevista no Artigo XX(b), GATT. Contudo, não poderia o Brasil permitir exceções, pois seria considerada uma discriminação arbitrária²⁶. De modo a evitar tais exceções, o governo brasileiro ajuizou, com sucesso²⁷, Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) no Supremo Tribunal Federal (STF) para impedir a concessão de liminares ao mesmo tempo em que revogara a exceção concedida aos Estados Partes do Mercosul e, em 2009, por fim, notificou o cumprimento integral da decisão exarada pelo Órgão de Apelação²⁸.

Dentre os casos que não avançaram da fase de consultas, a União Europeia questionou: (i) no caso *Brazil – Measures Affecting Trade and Investment in*

23 Cf. *Argentina – Measures Affecting the Importation of Goods* (WT/DS438/1).

24 *Brazil – Retreaded Tyres (EC)*, WT/DS332/1.

25 Cf. MERCOSUL, TPR, Laudo nº 1/2005, de 25.10.2005; MERCOSUL, TPR, Laudo nº 1/2006, de 25.12.2005; e MERCOSUL, TRIBUNAL ARBITRAL AD HOC, Laudo XI, de 25 de outubro de 2005.

26 Cf. *Brazil – Retreaded Tyres (EC)*, Panel Report, WT/DS332/R e *Brazil – Retreaded Tyres (EC)*, Appellate Body Report, WT/DS332/AB/R.

27 BRASIL. STF. ADPF nº 101/DF. Julgamento em 24.06.2009. Publicado no DJe em 05.08.2009.

28 Cf. *Brazil – Retreaded Tyres (EC)*, WT/DS332/19; WT/DS332/19/Add.1 a WT/DS332/19/Add.6.

the Automotive Sector, de 1997, a compatibilidade das políticas de comércio e investimento no setor automotivo brasileiro²⁹. Recentemente, o Brasil adotou política agressiva no setor, exigindo que houvesse conteúdo nacional mínimo para conferência de incentivos fiscais, também objeto de questionamento nos comitês específicos da OMC; (ii) no caso *Brazil – Measures Affecting Payment Terms of Imports*, de 1998, o bloco europeu alegou que o Banco Central do Brasil havia instituído novas regras para prazos de pagamento das importações, violando o Acordo sobre Licenças de Importação³⁰; (iii) em 1999, no caso *Brazil – Measures on Import Licensing Minimum Import Prices*, a União Europeia requereu consultas para avaliar as políticas de preço mínimo e o sistema de licença de importação não-automático, considerada restritiva às exportações de produtos têxteis e outros³¹.

Nesse sentido, as disputas já registradas na OMC revelam um grande número de setores comerciais afetados, além de diversas medidas questionadas, ora sobre medidas restritivas às importações, ora programas de subsídios ou medidas de defesa comercial, dentre outros. Assim, as negociações comerciais entre os Estados Partes do Mercosul e a União Europeia atravessaram diversos obstáculos³² e, pelo volume de comércio entre os dois blocos, continuarão a enfrentar conflitos, conforme demonstrará o item a seguir.

4.3 Novas tensões no âmbito da solução de controvérsias da OMC

As relações comerciais entre Brasil/Mercosul e União Europeia alcançaram novo patamar com o lançamento do Plano de Ação para a Parceria Estratégica Brasil-União Europeia³³, com objetivo de alcançar um resultado positivo para

29 Cf. *Brazil – Measures Affecting Trade and Investment in the Automotive Sector*, WT/DS81/1.

30 Cf. *Brazil – Measures Affecting Payment Terms for Imports*, WT/DS116/1.

31 Cf. *Brazil – Measures on Import Licensing Minimum Import Prices*, WT/DS183/1.

32 O Mercosul, na visão europeia, ainda precisa discutir e melhorar diversos pontos internos antes de passar para uma integração comercial com o bloco europeu. Cf. EU. EUROPEAN COMMISSION, *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council – Towards an EU-Brazil Strategic Partnership*, COM(2007)281final. Brussels, 30.05.2007.

33 Em 2011, a CAMEX aprovou resolução criando o Grupo de Coordenação MERCOSUL – União Europeia (GC MERCOSUL-UE). Cf. MDIC. CAMEX. *Resolução Camex nº 06, de 16 de fevereiro de 2011*.

a Rodada Doha, dentre outros compromissos³⁴. Contudo, dado o volume de comércio entre esses dois membros da OMC e a perspectiva da negociação de um acordo preferencial de comércio suscitam diversos questionamentos e podem caracterizar novos possíveis conflitos comerciais vindouros.

A Parceria Estratégica Brasil-União Europeia, por exemplo, estabelece que as partes procurarão elaborar uma abordagem consensual e equilibrada sobre a observância dos direitos de propriedade intelectual, como base para a promoção da inovação e um novo diálogo para o combate à pirataria e à contrafação³⁵. Entretanto, esse objetivo pode gerar conflitos em relação aos princípios defendidos no caso *EC – Seizure of Generic Drugs in Transit*³⁶. Ainda em relação aos medicamentos genéricos, o Brasil questionou a Diretiva 2011/62/EU para prevenção de entrada de remédios falsificados que deveriam cumprir com exigências consideradas, pelo representante brasileiro no Comitê para o TBT, como incompatíveis com o Artigo 2.2, do Acordo TBT³⁷. A União Europeia, por sua vez, questionou os prazos para registro de produtos hospitalares (*medical devices*) no Brasil, considerando haver certa falta de transparência por parte das autoridades brasileiras, além de outros pontos de dificuldade em relação aos procedimentos adotados³⁸.

Consoante os debates tidos nos comitês específicos no âmbito da OMC, é possível identificar algumas zonas de potencial atrito. Ainda há dúvidas sobre os objetivos buscados pela União Europeia e pela Argentina em alguns programas de subsídio, especialmente aqueles adotados para o setor agrícola, para promoção de investimentos³⁹ ou, no caso argentino, para o setor minerador e no tocante à criação de zonas francas⁴⁰.

34 BRASIL; UE. *Parceria Estratégica Brasil-União Europeia – Plano de Ação Conjunto*, 2007. Disponível em: <http://www.mp.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/brasil_municipios/plano_acao.pdf> [Acessado em 27 de fevereiro de 2013].

35 *Ibid.*

36 Ver WTO, TRIPS Council, *Minutes of Meeting – 5 June 2012*, IP/C/M/70, 1º de Outubro de 2012, § 170.

37 WTO, Committee on Technical Barriers to Trade. *Minutes of the Meeting of 20-21 March 2012*, G/TBT/M/56, 16.05.12, p. 4-5.

38 *Ibid.*, p. 58-59.

39 WTO, Committee on Subsidies and Countervailing Measures. Questions posed by Argentina Regarding the New and Full Notification of the EU, G/SCM/Q2/EU/19, 23.07.12.

40 WTO, Committee on Subsidies and Countervailing Measures. Questions posed by the EU regarding the New and Full Notification of Argentina, G/SCM/Q2/ARG/34, 18.06.12.

Em relação às medidas sanitárias e fitossanitárias, a União Europeia manifestou preocupação com o sistema de etiquetagem de produtos de origem animal a ser adotado pelo Brasil e entendeu, em 2010, que haveria pontos ainda a serem esclarecidos⁴¹. A Parceria Estratégica, por sua vez, busca encontrar um mecanismo de consultas em questões sanitárias e fitossanitárias em vistas a um aprofundamento da cooperação e do crescente entendimento recíproco sobre o efeito destes temas no comércio⁴². O Brasil, em 2011, manifestou preocupação em relação ao nível de cádmio nos grãos de cacau e no chocolate europeu, alegando que estariam ausentes critérios científicos para sua elevação⁴³, enquanto a Argentina considerou que a legislação europeia não seguia o padrão do internacional para o mel⁴⁴.

Em relação à questão das salvaguardas, o Brasil, em 2012, notificou a imposição de salvaguardas para o vinho de mesa (*Fine and Table Wine*)⁴⁵. O bloco europeu considerou não haver razão para limitar a investigação apenas a este tipo de vinho, pois corresponderia a apenas 10-15% da produção vinícola do Brasil e não haveria dano grave ou relação de causa e consequência. Contudo, o questionamento mais relevante foi sobre a exclusão dos demais membros do Mercosul para determinação do dano⁴⁶.

A Argentina teve suas recentes medidas restritivas à importação questionadas pelas autoridades europeias (e também de Estados Unidos e Japão) tanto no Comitê para Licenças de Importação⁴⁷ quanto no Conselho Geral para o Comércio de Bens (GATT)⁴⁸. Muito embora tais medidas tenham sido adotadas para conter efeitos da crise econômica argentina, com elevada in-

41 WTO, Committee on Sanitary and Phytosanitary Measures. *Summary of the Meeting of 20-21 October 2010*, G/SPS/R/61, p. 11.

42 BRASIL; UE. *Parceria Estratégica Brasil-União Europeia – Plano de Ação Conjunto*, 2007. Disponível em: <http://www.mp.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/brasil_municipios/plano_acao.pdf> [Acessado em 27 de fevereiro de 2013].

43 WTO. Committee on Sanitary and Phytosanitary Measures. *Summary of the Meeting of 19-20 October 2011*, G/SPS/R/64, p. 8.

44 *Ibid.*, p. 9.

45 Ver G/SG/N/6/BRA/5.

46 WTO, Committee on Safeguards Measures. *Minutes of the Regular Meeting held on 27 April 2012*, G/SG/M/41, 16.7.12, p. 3.

47 WTO, Committee on Import Licensing. *Minutes of the Meeting held on 14 October 2011*, G/LIC/M/34, 05.12.11, p. 4-9.

48 WTO, Council for Trade in Goods, *Minutes of the Meeting of the Council for Trade in Goods of 21 March 2011*, G/C/M/106, 11.05.11, p. 7-12.

flação e alta das importações, os países desenvolvidos não se sensibilizaram e mantiveram posicionamento firme e contrário a essas políticas, utilizando-se dos comitês especializados da OMC como forma de pressionar o governo argentino a rever tais medidas, além dos casos em trâmite no OSC com o mesmo objeto.

Entretanto, os três principais assuntos que foram objeto de questionamento na OMC recentemente se referem aos subsídios para o setor automotivo brasileiro e para o setor açucareiro europeu e medidas adotadas no âmbito do SGP da União Europeia. No primeiro tema, o Brasil aprovou medidas para conceder incentivos fiscais para automóveis fabricados com pelo menos 60% de conteúdo nacional, o que seria incompatível com o Artigo 3, do ASMC, sobre subsídios proibidos, ou ainda, Artigo 2, do TRIMs. No entanto, o Brasil argumentou que a medida traria um efeito positivo, aumentando os investimentos no Brasil e favorecendo as grandes montadoras multinacionais⁴⁹.

No segundo tema, o Brasil considerou que a União Europeia concedera, nos últimos três anos, subsídios à exportação do açúcar além da quota permitida na sua lista de compromissos e, além de tudo, seria violar uma decisão proferida pelo OSC, no âmbito do caso *EC – Export Subsidies on Sugar*⁵⁰. Por fim, no terceiro tema, o Brasil questionou medidas de *waiver* adotadas pela União Europeia em relação ao Paquistão no contexto do SGP europeu. A União Europeia havia sugerido tal medida em auxílio ao Paquistão que havia passado por uma tragédia natural. Contudo, o Brasil resistiu, mas aceitou apenas sob a condição de ser considerado absolutamente excepcional, uma vez que medidas unilaterais como estas deveriam ser evitadas⁵¹.

Desta feita, ainda há muitas questões comerciais com potencial para gerar conflitos no âmbito da OMC e que precisam de tratamento adequado nas relações Brasil-União Europeia, ainda mais se considerada a política regional brasileira de inclusão dos demais Estados Partes do Mercosul na empreitada.

49 WTO, Council for Trade in Goods, *Minutes of the Meeting of the Council for trade in Goods – 7 November 2011*, G/C/M/108 e G/C/M/108/Corr.1, 12.03.12.

50 WTO, Committee on Agriculture. *Compilation of Responses to Questions Raised during the Committee on Agriculture Meeting on 14 November 2012*, G/AG/W/106, 11.02.13, pp. 7-9.

51 WTO, Council for Trade in Goods, *Minutes of the Meeting of the Council for trade in Goods – 1 February 2012*, G/C/M/109, 29.02.2012.

5. CRISE E CÂMBIO

O futuro da relação Brasil – UE depende da superação de diversos pontos de tensão, por vezes concentrados no setor agrícola. Ainda que calcados em práticas comerciais que já fazem parte da pauta de negociação entre o Brasil e o bloco há anos, a importância do mercado europeu para o Brasil e perspectiva de que a tradicional estratégia comercial brasileira esteja dando sinais de esgotamento, indicam que essas barreiras possam ser superadas.

Vale frisar que o Brasil pautou sua política de comércio externo até o momento em esforços para concluir a Rodada Doha no âmbito da OMC, além de privilegiar seus parceiros regionais na América Latina em relação à negociação de novos acordos preferenciais de comércio (APCs). A Rodada Doha apresenta-se em impasse desde, ao menos, 2008 e parceiros comerciais estratégicos do Brasil na região, como México, Chile, Colômbia e Peru sinalizam interesse crescente e vêm firmando importantes novos APCs, potencialmente trazendo impactos significativos ao acesso preferencial brasileiro a esses mercados.

A profusão de novos acordos comerciais, em especial as negociações de grandes acordos regionais como o *Transpacific Partnership* (TPP) e o *Transatlantic Trade and Investment Partnership* (entre UE e EUA), traz novo desafio para o Brasil uma vez que esses acordos (conhecidos como *Mega-regionals*⁵²) incluem não apenas a negociação de novas reduções tarifárias, mas a regulação e harmonização de temas importantes para o comércio internacional, como barreiras técnicas ao comércio, propriedade intelectual, investimentos, saúde, padrões trabalhistas, meio ambiente, concorrência entre outros. Alguns desses temas já são regulados pela OMC e têm suas regras desenvolvidas além dos limites impostos pela organização multilateral (*OMC plus*). Outros são temas ainda não regulados multilateralmente, apontando como possível direcionamento da regulação futura do setor (*OMC extra*).

O desafio é que, além de representarem verdadeiros fatores de acesso a mercados, especialmente por meio da harmonização de processos burocráticos e mútuo reconhecimento de padrões de comércio, o Brasil, por estar ausente desse processo de formulação de novas regras de comércio, possa ter

52 MESSERLIN, Patrick. Keeping the WTO busy while the Doha Round is stuck. *VoxEu*, 29 de julho de 2012

dificuldades em avançar posições e regulações que defendam seus próprios interesses.

Finalmente, a atual dinâmica de comércio internacional configura-se, de forma crescente, em estruturas produtivas complexas, envolvendo diversos países e regiões na produção de um determinado bem. A integração das cadeias produtivas significa o incremento da relevância na negociação de regras em serviços e padrões de produção via APCs. As cadeias globais de valor (*global valuechains*)⁵³ impõem uma nova estruturação das regras de comércio e a valorização do correto posicionamento do país nas diversas cadeias produtivas de maneira a maximizar o valor agregado pela produção nacional.

Nesses termos, um eventual acordo comercial com a UE poderia auxiliar na conformação de um novo posicionamento estratégico para o Brasil. De todo o modo, essa perspectiva passa pela negociação em conjunto com seus parceiros no Mercosul. A integração sul-americana encontra-se em momento delicado com tensões geradas pela longa crise econômica enfrentada pela Argentina, que a tem levado a tomar medidas restritivas de comércio, especialmente visando importações brasileiras. Segundo dados da Secretaria de Comércio Exterior (SECEX), as exportações brasileiras para a Argentina caíram 20,75% em 2012 ante ao valor exportado em 2011⁵⁴.

A crise argentina aumentou ainda a tensão na relação entre o país e a UE, após as medidas de (re)nacionalização da empresa petrolífera YPF, em abril de 2012, até então controlada pela espanhola Repsol. As medidas protecionistas argentinas atingiram não apenas as exportações do Brasil, mas também os produtos da UE que, ao lado de EUA, Japão e México, pediu a abertura de um painel contra o país perante o Órgão de Solução de Controvérsias, em 2012⁵⁵. Finalmente, o *impeachment* do presidente paraguaio Fernando Lugo, no mesmo ano, levou à suspensão do Paraguai do bloco até novas eleições presidenciais previstas para abril de 2013, provocando uma crise institucional no Mercosul e adiando a perspectiva de seguimento das negociações sobre um acordo

53 Sobre o tema, vide BALDWIN, Richard, “WTO 2.0: Global governance of supply-chain trade”, *Policy Insight No. 64*, Centre for Economic Policy Research, dezembro, 2012

54 O Brasil exportou ao todo, em 2012, 13,46 bilhões de dólares a menos que em 2011, sendo um terço desse volume, 4,7 bi, tendo sido extraído do comércio com a Argentina.

55 OMC – caso *Argentina, Measures Affecting the Importation of Goods*, DS438. Vide também os casos similares DS444, DS445 e DS446, movidos, respectivamente por EUA, Japão e México.

de comércio com a UE⁵⁶. Diante deste quadro, e considerando as assimetrias econômicas entre os parceiros envolvidos, as perspectivas de negociação de um APC compreensivo inter-blocos regionais ficam prejudicadas.

Outro fator que deve ser considerado refere-se aos efeitos da crise financeira de 2008. A pior crise econômica desde os anos de 1930 levou a maioria dos países à recessão, atingindo com especial contundência diversos países europeus. Buscando uma saída para a crise, diversos países decidiram por desvalorizar suas moedas (direta ou indiretamente como consequência de políticas monetárias expansionistas) e promover as exportações como meio de estimular o crescimento econômico⁵⁷. A prática do *quantitative easing* (afrouxamento monetário), por meio da compra massiva de títulos de longo prazo pelos Bancos Centrais de diversos países, principalmente pelos EUA, levou à inundação de crédito barato no mercado internacional. Parte desse crédito passou a ser utilizado como capital especulativo em países em desenvolvimento cujas taxas de juros apresentavam-se acima das médias mundiais, como no caso do Brasil.

Esse movimento levou ao mesmo tempo à sobrevalorização das moedas nos países receptores e à desvalorização das moedas dos países que a praticam. O Brasil vem, desde 2010, criticando fortemente a adoção dessa política por parte de países desenvolvidos (especialmente EUA⁵⁸, Japão e, em determinado momento, também a UE⁵⁹). Esse conjunto de práticas que ocasionaram a

56 BBC Brasil, No Chile Cristina Kirchner esfria negociações entre Mercosul e UE, reportagem de 26 de Janeiro de 2013, acessível em <http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2013/01/130126_kirchner_mercosul_ue_jf.shtml>

57 A manipulação cambial pode ser identificada mesmo antes da crise de 2008, podendo inclusive ser apontada como um dos fatores que levaram ao desequilíbrio atual. No entanto, a crise inegavelmente realçou seus efeitos. Vide BERGSTEN, Fred, GAGNON, Joseph, “Currency Manipulation, the US Economy, and the Global Economic Order”, *Policy Brief N. PB 12-25*, Peterson Institute for International Economics, dezembro de 2012

58 Vide, Portal Brasil.gov.br, Política de afrouxamento monetário do FED causa inflação em países emergentes, afirma Mantega, de 27 de abril de 2011, acessível em <<http://www.brasil.gov.br/noticias/arquivos/2011/04/27/politica-de-afrouxamento-monetario-do-fed-cao-inflacao-em-paises-emergentes-afirma-mantega>>

59 Vide BBC Brasil, Na Alemanha Dilma critica ‘protecionismo’ europeu com ajuda a bancos, reportagem de 5 de março de 2012, acessível em <http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2012/03/120305_dilma_juros_rw_rc.shtml>. Vide BBC Brasil, Na ONU, Dilma critica ‘política monetária expansionista’ dos países ricos, reportagem de 25 de setembro de 2012, acessível em <http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2012/09/120925_dilma_discurso_onu_lgb.shtml>.

desvalorização de diversas importantes moedas passou a ser conhecido como ‘guerra cambial’, levando a diretora gerente do Fundo Monetário Internacional (FMI), Christine Lagarde⁶⁰, a indicar que países desenvolvidos deveriam considerar os impactos de suas medidas monetárias expansionistas sobre o câmbio e economia dos países em desenvolvimento.

Vale frisar que desvalorizações cambiais têm o mesmo efeito econômico de subsídios horizontais, promovendo exportações ao mesmo tempo em que inibindo importações ao mercado doméstico. Os efeitos dos desalinhamentos cambiais sobre tarifas já foram discutidos⁶¹, mas outros instrumentos de comércio também são potencialmente afetados pelos desalinhamentos cambiais, tais como: tarifas, *antidumping*, subsídios, salvaguardas, regras de origem, Artigos I, II, III, XXIV do GATT, apenas para citar algumas das regras de comércio que certamente estão sendo afetadas pelo câmbio.

O Brasil decidiu levar a discussão à apreciação da OMC, tendo apresentado, até o momento, três propostas de estudo do tema na Organização. Apesar da demonstração de simpatia por alguns membros em relação à análise do tema, a busca por soluções tem sido encarada com reserva e ceticismo por muitos que consideram que o FMI seria o fórum mais apropriado para essa discussão.

A primeira proposta do Brasil foi apresentada ao Grupo de Trabalho sobre Comércio, Dívida e Finanças (WGTDF) em abril de 2011, sugerindo um programa de trabalho que consistiria em uma pesquisa acadêmica sobre o relacionamento entre taxas de câmbio e o comércio internacional (WT/WGTDF/W/53). Em 20 de Setembro de 2011, o Brasil apresentou sua segunda proposta no tema, sugerindo o exame dos mecanismos e remédios comerciais à disposição no sistema multilateral que pudessem permitir os países neutralizar os efeitos de desalinhamentos cambiais (WT/WGTDF/W/56).

O Secretariado da OMC apresentou sua Nota sobre a Revisão da Literatura Econômica, em 27 de setembro de 2011 (WT/WGTDF/W/57), como re-

60 Vide IMF, Opening Remarks by Christine Lagarde, Managing Director, International Monetary Fund, in the Bank of Japan-IMF High-Level Seminar “Challenges of the Global Financial System: Risks and Governance under Evolving Globalization”, Tóquio, 14 de outubro de 2012.

61 THORSTENSEN, Vera, MARÇAL, Emerson, FERRAZ, Lucas, “Impacts of Exchange Rates on International Trade Policy Instruments: The Case of Tariffs”, *Journal of World Trade*, v. 46, i. 3, 2012

quisitado pelo Grupo de Trabalho. Trata-se de uma pesquisa extensa, mas que, curiosamente, utiliza a “linguagem do FMI” e não “linguagem da OMC”. O estudo não toca na questão dos impactos dos desalinhamentos cambiais sobre os princípios, regras e instrumentos da OMC.

A terceira submissão do Brasil, de novembro de 2012 (WT/WGTD-F/W/68), trouxe a discussão sobre os efeitos de desalinhamentos cambiais sobre esses instrumentos, bem como a possibilidade de explorar as regras existentes da OMC para neutralizar esses efeitos. Em reação à submissão brasileira, o representante da delegação da UE compartilhou a preocupação brasileira em relação aos potenciais efeitos negativos dos desalinhamentos cambiais, mas mostrou-se cético quanto à viabilidade da utilização de mecanismos comerciais para lidar com o tema. Argumentou ainda existir a necessidade de novos estudos econômicos para demonstrar os efeitos do câmbio sobre o comércio e afirmou temer que o grupo estivesse “por demasia avançado em termos de ambição”⁶².

As discussões sobre câmbio na OMC apenas começaram. Ainda parece cedo para definir o grau de divergência de posições em relação ao tema e se tal tema pode significar novo empecilho para o desenvolvimento das relações comerciais Brasil-UE.

6. CONCLUSÕES

O quadro demonstrado neste artigo apresenta desafios e oportunidades tão grandes quanto os interesses comerciais envolvidos entre esses dois importantes atores do comércio internacional nas próximas décadas.

O lançamento de novas iniciativas de acordos comerciais entre UE e EUA, bem como dos EUA com países do Pacífico certamente representam forte estímulo para que o Brasil redobre esforços para concluir as negociações entre os dois blocos.

Desafio maior será coordenar posições para resolver o impasse criado nas negociações de Doha da OMC e recolocar a organização no centro do sistema de regulação do comércio internacional. Com a multiplicação de acordos preferenciais e a fragmentação de marcos regulatórios, bem como de sistemas de

62 Vide, OMC, Grupo de Trabalho sobre Comércio, Dívida e Finanças, *Report of the Meeting of 26 November 2012*, WT/WTGDF/M/26, de 25 de Janeiro de 2013, p. 2, para. 10

solução de controvérsias, o fortalecimento da OMC é condição imprescindível para que casos de guerras comerciais entre países não se transformem em guerras econômicas inter blocos regionais.

VERA THORSTENSEN é professora doutora da Escola de Economia de São Paulo (EESP) da Fundação Getúlio Vargas (FGV-SP) e coordenadora do Centro do Comércio Global e do Investimento (CCGI). DANIEL RAMOS, THIAGO NOGUEIRA e FERNANDA GIANESELLA são pesquisadores do CCGI.

REFERÊNCIAS

BALDWIN, Richard. WTO 2.0: Global governance of supply-chain trade. *Policy Insight No. 64*, Centre for Economic Policy Research, dezembro, 2012.

BERGSTEN, Fred; GAGNON, Joseph. Currency Manipulation, the US Economy, and the Global Economic Order. *Policy Brief N. PB 12-25*, Peterson Institute for International Economics, dezembro de 2012.

MESSERLIN, Patrick. Keeping the WTO busy while the Doha Round is stuck. *VoxEu*, 29 de julho de 2012.

THORSTENSEN, Vera; MARÇAL, Emerson; FERRAZ, Lucas. Impacts of Exchange Rates on International Trade Policy Instruments: The Case of Tariffs. *Journal of World Trade*, v. 46, i. 3, 2012.

DESIGUALDADE DE COTAS NO FMI: maior participação dos países emergentes em detrimento de países europeus

Luiz Afonso Simoens da Silva

INTRODUÇÃO

A crise na zona do euro explicitou fragilidades no processo de constituição da integração europeia. Antes dela, se acreditava que o euro estava destinado a se fortalecer relativamente ao dólar e, eventualmente, que poderia substituí-lo como moeda mundial. Parecia que a mera introdução da moeda comum, a fixação de prazos para remoção de controles de capital e uma frouxa observância de alguns indicadores de convergência de políticas macroeconômicas nacionais (flutuações cambiais, taxas de inflação e de juros, déficit e dívida pública), introduzidos em Maastrich, em 1992, seriam suficientes para sustentar a construção do maior projeto de nosso tempo.

Hoje se sabe que o otimismo não se justificava e que, para enfrentar a competitividade asiática e para sanear o sistema financeiro europeu, que deu causa a uma crise de dívida soberana, é preciso avançar muito mais. O caminho para salvação do projeto europeu de integração passa por integração fiscal, bancária e de dívida pública, além da monetária. Ou seja, para preservar os avanços conseguidos, os países constituintes da zona do euro terão de abrir mão de parcelas adicionais substantivas de soberania nacional em favor da consolidação de um espaço integrado.

Os analistas que acompanham as idas e vindas da crise percebem tendências de acirramento de visões antagônicas entre nações geograficamente localizadas no Norte e no Sul da Europa. Naquele polo figuram as que mais

se beneficiaram da integração: Alemanha, Holanda, Áustria e Finlândia, além da França, por exemplo. Neste polo, nações como Grécia, Portugal e mesmo Itália e Espanha estariam amargando os piores efeitos da crise por sua menor competitividade global. Verdade ou não, isso torna complexa a discussão dos pontos em disputa e o encaminhamento das soluções. O futuro mostra-se opaco e o máximo que se pode fazer é especular acerca do fato de que o sucesso das negociações em curso depende da construção de uma nova governança europeia, que terá repercussões na sua representação externa.

O tema deste artigo trata de uma dessas questões de governança: como deverá a zona do euro ser representada na diretoria do Fundo Monetário Internacional à medida que se aprofundar a integração? Faz sentido pensar em manutenção de representação por países soberanos, que prevalece desde a constituição do FMI, se os ministérios de finanças e bancos centrais nacionais perderem força para um Tesouro central e um banco central europeu? Nesse caso, não é evidente que estão superestimados os cerca de 30% de poder de voto atual dos países da União Europeia no FMI ou os 21% da zona do euro? E, mesmo assim, como tratar do fato incontestado de que nenhum país fala pelo euro? Finalmente, como admitir esse excesso de representação à luz do advento de novos entrantes no cenário mundial, cujo tamanho de suas economias e populações lhes conferem crescente importância na governança mundial?

A primeira seção descreve o estado das artes do poder de votos no FMI e aponta algumas resistências de parlamentos nacionais à implantação das modificações recentes aprovadas por governos de países-membros. A segunda fala da emergência do G-20 como foro privilegiado para tratar da governança mundial em temas monetários e financeiros. A terceira seção busca um caminho alternativo ao debate, que leve em conta as intensas reformas por que deve passar a zona do euro em seu esforço de superar a crise. Poucas considerações gerais fecham o texto.

1. O ESTADO DAS ARTES

A fórmula de cálculo das quotas dos países-membros no FMI, consequentemente de seu poder de voto, é uma média ponderada do PIB (50% de peso), abertura econômica (30%), variabilidade econômica (15%) e reservas internacionais (5%). O PIB é medido por uma mistura de seu valor baseado nas taxas de câmbio do mercado (60%) e nas taxas de paridade de poder de compra

(40%). A fórmula também inclui um “fator de compressão”, que busca reduzir a dispersão no cálculo das quotas entre os países-membros. Em resumo, a fórmula baseia-se no tamanho da economia e na variabilidade de seu comércio. Há indicadores objetivos de cálculo, mas há também espaço para o Fundo redistribuir a atribuição de quotas levando em conta fatores políticos, o que tem sido feito desde seu nascimento em 1944¹.

A tabela 1 mostra o poder de voto das economias avançadas e dos países em desenvolvimento no Fundo Monetário Internacional em alguns momentos relevantes.

Tabela 1. Poder de voto no Fundo Monetário Internacional – percentagem do total

	pré-Cingapura	pós-Cingapura ¹	pós-ref 2008 ²	pós-ref. 2010 ³
Economias avançadas	60,6	59,5	57,9	55,2
G-7	45,1	44,3	43,0	41,2
Outras	15,5	15,2	14,9	14,0
Mercados Emergentes e países em desenvolvimento	39,4	40,5	42,1	44,8
Países em desenvolvimento	31,7	32,9	34,5	37,1
África	6,0	5,9	6,2	5,7
Ásia	10,4	11,6	12,8	16,2
Oriente Médio, Malta e Turquia	7,6	7,6	7,3	6,8
Hemisfério Ocidental	7,7	7,8	8,2	8,4
Economias em transição	7,7	7,6	7,6	7,7
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

¹/ Poder de voto antes da entrada em efeito do aumento ad hoc de quotas para China, Coreia do Sul, México e Turquia, aprovado em Cingapura. Inclui Kosovo e Tuvalu, que se tornaram membros em 2009 e 2010.

²/ Projeção que reflete o aumento ad hoc de quotas para 54 países-membros.

³/ Esse poder de voto valerá quando a 14a. Revisão Geral de Quotas se tornar efetiva.

fonte: Finance Department –IMF (extraído em 10.01.13)

- Muitos países, o Brasil inclusive, criticam a fórmula de cálculo das quotas, que daria peso excessivo às relações externas. Por isso, a diretoria do FMI está discutindo a questão no âmbito de sua 15ª. Revisão Geral de Quotas. Relatório recente (*FMI*, 30.01.2013, p. 2-4) mostra que o assunto, que deveria ter sido resolvido até janeiro de 2013 para ser implantado em 2014, ainda apresenta várias divergências. Há consenso que o tamanho da economia deva ser o elemento mais importante da fórmula, mas não se está de acordo como o PIB deva ser calculado, isto é, quanto dele deva ser em valores correntes e quanto em paridade de poder de compra. Abertura, que busca captar e integração do país na economia mundial, e variabilidade, que pretende medir o potencial de uso do país aos recursos do Fundo, também não mostram avanços significativos. Não há grandes divergências quanto ao papel das reservas internacionais, ainda que alguns países-membros prefiram diminuir seu peso para não “premiar” aqueles que apresentam acumulação excessiva delas. O fator compressão, que é usado para moderar a influência do tamanho do país na quota, finalmente, é defendido pelos países menores, que temem diminuir seu peso no Fundo.

A coluna “pré-Cingapura” é a posição que prevalecia na Instituição até a reunião anual do Fundo em Cingapura, em setembro de 2006. Ela é tomada aqui como ponto de partida para as discussões acerca das mudanças necessárias na governança mundial em assuntos financeiros. Naquela reunião, foi decidida uma abordagem em dois passos à questão dos votos, o primeiro dos quais foi enfrentar o que era visto como as mais significativas distorções no poder de voto para quatro países: China, Coreia do Sul, México e Turquia. O passo seguinte foi iniciar uma discussão acerca da representatividade no organismo, que abarcava todos os países-membros.

A coluna “pós-Cingapura” mostra a estrutura de votos antes da entrada em vigor do aumento *ad hoc* de quotas feito para os quatro países, que foi aprovado em Cingapura. Ela também inclui Kosovo e Tuvalu, dois novos países-membros, que entraram no Fundo em 2009 e 2010, respectivamente.

Houve uma reforma (pós ref.2008), terceira coluna, que se tornou efetiva em 3 de março de 2011. Ela fortaleceu a representação de economias dinâmicas, muitas das quais são mercados emergentes, por meio de aumentos *ad hoc* de quotas de 54 países-membros e melhorou a voz e participação de países de baixa renda ao triplicar seus votos básicos, ainda que isso tenha sido pouco relevante em termos de representatividade total (*FMI*, 24.08.2012, p. 1).

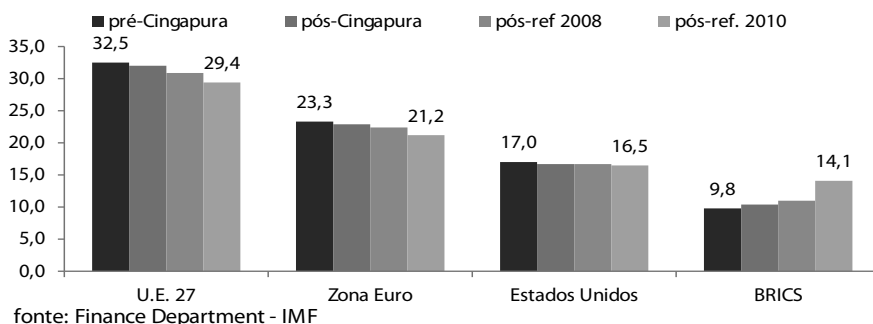
A quarta coluna, “pós ref. 2010” decorre de um acordo alcançado na reunião do G-20 em Londres, em abril de 2009, mencionado na próxima seção, que envolvia aumento de recursos do Fundo em troca de redistribuição do poder de votos a favor de países emergentes. A 14ª. Revisão de Quotas foi efetivamente negociada, mas a aprovação da alteração nas diretorias executivas depende de uma dupla determinação: que 113 dos 188 membros, ou 60%, aceitem o aumento de suas quotas; e que eles respondam por 85% do poder de voto. Em 26.12.2012, 145 (77%) países já haviam aceitado o aumento de quotas, mas apenas 130 deles, com 70,24% dos votos, haviam concordado com a reforma na diretoria executiva (*FMI*, 08.01.2013, p. 1-12)².

Os números da tabela apontam para uma redução de 5,4 pontos percentuais (pp) no poder de voto das economias avançadas (3,9pp no G-7 e 1,5pp em outros países desenvolvidos) a favor dos mercados emergentes e dos paí-

2 O caso mais flagrante de não aprovação até agora é dos Estados Unidos que respondem por 16,723% dos votos, o que, por si só, lhes dá poder de veto sobre as principais decisões do Fundo, que sempre impõem um mínimo de 85% de aceitação.

ses em desenvolvimento. Esses 5,4pp serão totalmente apropriados pelos países em desenvolvimento: 5,8pp pela Ásia e 0,7pp pelo Hemisfério Ocidental. Oriente Médio, Malta e Turquia perderão 0,7pp e a África 0,3pp. As economias em transição do socialismo para economias de mercado não alterarão seu poder de voto.

Gráfico 1. Poder de voto no FMI – % do total



Buscando refletir grupos mais expressivos, o gráfico 1 mostra a posição de voto da União Europeia (27 países), da zona do euro (17 países), dos Estados Unidos e dos BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul). Em seu sentido mais amplo, a U.E.27 tem cerca de 30% do poder de voto no FMI, um poder que é declinante. A zona do euro, também em queda, tem pouco mais de 20%. Ela é a área monetária mais relevante para os propósitos deste texto. Os Estados Unidos praticamente quase nada perderão no processo de reforma, o que deixa uma interrogação acerca do motivo de não tê-la aprovado até agora. Os BRICS estão entre os maiores ganhadores³.

Não apenas os BRICS se beneficiaram de aumento em sua representatividade no FMI. Outros emergentes, por sua expressão econômica ou por seu rápido crescimento, também galgaram posições. No G-20, a soma dos votos de México, Coreia do Sul e Turquia sairá de 2,4% para 4,5% do total; um aumento de 2,1pp em seu poder de voto. Na contramão dessa tendência, cairá em

3 Para melhor comparar a evolução do poder de voto, a África do Sul, que só aderiu ao grupo em 2011, foi considerada como se já fizesse parte dele desde a reunião de Cingapura, que ocorreu em 2006.

1,5pp (de 5,1% para 3,6%) a soma de Argentina, Indonésia e Arábia Saudita, assim que implantada a 14a.Revisão de Quotas.

A tabela 2 sintetiza a posição dos dez países com maior poder de voto no FMI, após a efetivação da revisão. Quando se compara sua representatividade no organismo com seu PIB, fica claro que há países sobre e subrepresentados. No total, esses países somam 65% do PIB mundial estimado para 2012 e seu poder de voto será de 52%. Estados Unidos, Japão, China, Rússia e Brasil ainda estariam subrepresentados, caso o PIB fosse o único critério a ser observado. Desses, três são membros dos BRICS. Alemanha, França, Reino Unido e Itália estão sobrerrepresentados. A Índia mostra PIB e poder de voto praticamente empatados.

Tabela 2. Dez países com maior poder de voto no FMI – % do total

	PIB 2012e	Poder Voto
Estados Unidos	22,0	16,470
Japão	8,4	6,135
China	11,6	6,068
Alemanha	4,7	5,305
França	3,6	4,022
Reino Unido	3,4	4,022
Itália	2,8	3,015
Índia	2,7	2,627
Rússia	2,7	2,585
Brasil	3,4	2,217
TOTAL	65,3	52,466
memo:		
PIB mundial US\$ bilhões	71.277	

¹/Esse poder de voto valerá quando efetivada a 14a. Revisão Geral de Quotas.

fonte: IMF, WEO Database, October 2012

2. O G-20 E A GOVERNANÇA NO PÓS- CRISE 2008

Quando se trata de governança mundial, o momento atual não pode prescindir de falar do G-20, que tem um poder de voto equivalente a sua participação

no PIB mundial, da ordem de 87% em 2011⁴. Ele tem sido inequivocamente o foro mais relevante para a governança econômica mundial, desde que, ao final de sua reunião em Washington, o então presidente George W. Bush declarou que o G-20, não mais o G-8, era o grupo adequado para enfrentar os desafios surgidos com o agravamento da crise financeira em 2008 (*G20 Information Centre*, November 15, 2008, p. 1).

A reação do G-20 foi rápida e positiva; já na reunião de Londres, em abril de 2009, foi decidida ampla mobilização de recursos para enfrentamento da crise e estímulo ao crescimento econômico. Os recursos mobilizados poderiam chegar a US\$ 1,1 trilhão, que incluíam uma duplicação de quotas do FMI de cerca de 238,4 bilhões de Direitos Especiais de Saque (DES), a moeda de reserva da Instituição, para DES 476,8 bilhões ou algo equivalente a US\$ 729 bilhões às taxas de câmbio correntes em agosto de 2012. Também houve uma distribuição especial de DES, financiamentos ao comércio internacional e aos bancos multilaterais de desenvolvimento. Pode-se afirmar, portanto, que foi o agravamento da crise em 2008 que transformou o G-20 em fórum de discussão e encaminhamento de propostas de reforma do sistema financeiro internacional, enquanto o FMI assumiu o papel de seu braço operacional.

Governança mundial não é assunto para principiantes, porém. Londres 2009 foi um momento particularmente agudo da crise, em que a preocupação com a recessão mundial deu origem a medidas expansionistas fiscais e monetárias que foram fundamentais para que se chegasse a consensos relevantes entre países de economias avançadas e países emergentes. Isso só ocorre muito raramente em questões que envolvem moeda e finanças.

Após o *tsunami* de medidas anticrise tomadas naquela reunião, era natural deixar passar algum tempo para avaliar sua efetividade. Pittsburgh (setembro de 2009) mostrou, como consequência, um perfil baixo, ainda que continuasse a encarnar o “espírito de Londres” ao atribuir alta prioridade à retomada do crescimento econômico e ao fortalecimento dos sistemas financeiros domésticos contra riscos. Na prática, porém, faltava acelerar uma agenda de refor-

4 O G-20 foi criado em 1999, ao final da crise dos países em desenvolvimento, particularmente na Ásia e na América Latina. Seus participantes são os países do G-7 (Canadá, França, Alemanha, França, Itália, Japão, Reino Unido e Estados Unidos), a União Europeia e mais doze países, a maior parte dos quais os principais mercados emergentes: Argentina, Brasil, China, Índia, Rússia, Indonésia, México, África do Sul, Turquia, Arábia Saudita, Austrália e Coreia do Sul.

mas, que buscasse implantar uma forte estrutura regulatória e uma supervisão efetiva ao sistema financeiro internacionalizado e dispor de ferramentas para enfrentar os problemas das instituições sistêmicas, isto é, aquelas “grandes demais para quebrar”. A cooperação internacional começou a mostrar seus limites, à medida que as iniciativas de regulação nos Estados Unidos, Inglaterra e zona do euro foram tratadas como questões exclusivamente internas, isto é, questões que não foram submetidas ao escrutínio do G-20.

Um ano depois, nas reuniões do G-20 em Toronto (junho de 2010) e Seul (novembro de 2010), o dissenso voltou a ocupar seu lugar usual, porque nova preocupação se tornou dominante: o temor de generalização de uma crise de dívida soberana derivada dos programas de salvamento dos sistemas financeiros domésticos. Naquele ano, as economias avançadas assumiram o compromisso de cortar pela metade seus déficits fiscais até 2013 (G-20, 26-27.06.2010, par. 10), meta que o futuro mostrou ser inviável. Os documentos finais dos líderes nos encontros se limitaram a declarações genéricas a favor de taxas de câmbio determinadas pelo mercado, contra desvalorizações competitivas e a estimular as economias avançadas a atentarem para excessos de volatilidade e movimentos desordenados em taxas de câmbio (G-20, 12.11.2010). As questões mais agudas para os países em desenvolvimento – volatilidade das taxas de câmbio e dos fluxos internacionais de capitais – foram postergadas para o encontro de Cannes em 2011. Naquele momento, não se foi além de remeter tais questões para um grupo de trabalho de estrutura, o *Mutual Assessment Process (MAP)*, com apoio técnico do FMI. Tal indefinição, como era de se esperar, contribuiu para aumentar o desconforto crescente de países que amargam excessiva valorização cambial e os incentivou a tomar medidas de caráter unilateral em defesa de suas contas externas.

O encontro de Cannes (novembro de 2011) aconteceu em novo momento crítico para a economia mundial. Ele ocorreu em um período chave para o imperioso fortalecimento da capacidade financeira da zona do euro e do FMI à luz da crise europeia (G-20, nov.2011, p.2). A reação dos líderes do G-20, porém, foi oposta àquela tomada em Londres. Apesar das promessas de mobilização expressiva de recursos, não houve definição das fontes para cobrir as necessidades de recapitalização bancária e de rolagem da dívida de países da periferia europeia, assim como da Espanha e Itália.

A falta de consenso entre as lideranças europeias em determinar os rumos da superação da crise, levou a que os países-membros de fora da Europa se

recolhessem e não aprovassem aumento de aportes multilaterais significativos para o FMI. A mensagem foi clara: o problema da Europa teria de ser resolvido pela própria Europa. Países de fora da região, particularmente os emergentes só posteriormente aceitaram aumentar os recursos disponíveis para a crise por meio de aportes ao Fundo, ainda que em nível modesto frente ao que se configurava como um grande desastre europeu.

Los Cabos no México (junho de 2012) foi a continuação monótona de uma agenda esvaziada. Pouca credibilidade restava aos planos de ação que prometiam retomada de crescimento equilibrado e reforma do sistema financeiro internacional. Duvidoso era o crédito dado às afirmações de membros da zona do euro no G-20, que se comprometeram a tomar “todas as medidas necessárias para salvaguardar a integridade e estabilidade da área, melhorar o funcionamento dos mercados financeiros e quebrar a circularidade que realimenta títulos soberanos e bancos” (G-20, jun.2012, par. 6).

As reuniões preparatórias para o encontro de ministros da economia e presidentes de bancos centrais em Moscou, em 15-16 de fevereiro de 2013, foram marcadas pelo tema da volatilidade das taxas de câmbio e pela busca de compromissos de redução significativa dos déficits e das dívidas públicas dos países da zona do euro.

A questão cambial, uma demanda vocalizada especialmente pelos países emergentes, decorre da consciência dos efeitos deletérios para seus países em função das políticas de “relaxamento quantitativo” levadas a efeito por Estados Unidos, Reino Unido e Japão. O comunicado do encontro das autoridades presentes em Moscou (G-20, 15-16.02.2013), porém, não foi além de reafirmar a necessidade de que as taxas de câmbio sejam determinadas livremente pelos mercados, de modo a refletirem os fundamentos econômicos (G-20, 2013, par. 5), isto é, concordou-se em não usar a taxa de câmbio como instrumento de política monetária.

A demanda por austeridade fiscal foi colocada pelo ministro das Finanças da Alemanha, Wolfgang Schäuble, em entrevista ao jornalista Assis Moreira (*Valor Econômico*, 15.02.2013, A16). Sua tese centra-se na percepção de que “uma crise de dívida soberana não pode ser resolvida por meio de maior endividamento e de estímulos ainda maiores pagos com déficit”. Segue-se que o ministro defende não só a manutenção dos compromissos de Toronto (2010) de cortar pela metade os déficits orçamentários até 2013, como “também estabelecer novas metas de déficit e dívida para além de 2016”. Essa posição não

encontrou apoio de Estados Unidos, países emergentes e mesmo de países da zona do euro, de modo que novos estudos serão feitos no sentido de acessar os riscos de sustentabilidade das dívidas públicas, que incluam levar em conta circunstâncias específicas de cada país (*idem*, par. 10-11).

De positivo, só o compromisso de avançar rapidamente na questão da regulação das instituições financeiras globais sistemicamente importantes, de modo a enfrentar o problema do “too-big-to-fail” (*idem*, par. 17). O ministro Schäuble foi enfático ao mencionar a possibilidade de a zona do euro contar com um supervisor bancário único já em 2014.

Em resumo, a necessidade de enfrentar os desequilíbrios macroeconômicos mundiais ocorre em ambiente de fragmentação, em que os países industrializados mostram disparidades econômicas expressivas, agravadas pelas demandas de recém-chegados como os países BRICS. As discussões no âmbito do G-20 trazem à mente a recordação de que coordenação de políticas só tem sido efetiva em momentos de crise aguda e que a regra usual para a multipolaridade é a do dissenso, que leva à unilateralidade, não a da cooperação.

De todo modo, não se pode negar que houve avanços para os países em desenvolvimento. No âmbito do FMI, houve aprovação e ampliação de uma linha de crédito flexível de resgate rápido em momentos de crise e de outra linha de crédito de caráter preventivo. Houve aumento de recursos no âmbito dos *New Arrangements to Borrow (NAB)*, uma reserva de segunda linha criada em 1998 para ser utilizada quando as quotas do Fundo forem insuficientes e, também, aumento nas quotas e no poder de voto, que beneficiaram alguns dos mais relevantes países emergentes, como os BRICS.

O Japão e os países desenvolvidos da Europa, por sua vez, viveram o auge de suas relações com o FMI nas décadas de 1950-1960, um período de reconstrução das perdas decorrentes da II Guerra Mundial. Depois disso, não foram mais tomadores de empréstimos junto ao Fundo. A crise europeia mudou esse quadro. O FMI, ao lado da Comissão Europeia e do Banco Central Europeu, passou a integrar a denominada *troika* que negociou os programas de resgate dos países da periferia da zona do euro, assim como os da Itália e Espanha. Por conta disso, o Fundo já liberou empréstimos para a Grécia, Irlanda e Portugal, por meio de *Extended Arrangements*. Em 20 de dezembro de 2012, os créditos liberados para esses países somavam DES 53,9 bilhões (US\$ 83,3 bilhões). Levando em conta todos os arranjos financeiros correntes do FMI na Conta Geral de Recursos, GRA na sigla em inglês (*Stand-By Arrangements, Extended*

Arrangements, Flexible Credit Line e Precautionary and Liquidity Line), os créditos para Grécia, Irlanda e Portugal representavam 72% do total (FMI, 20.12.2002).

Para alguns analistas, a grande concentração de recursos em países europeus coloca em xeque o caráter multilateral do Organismo e afeta principalmente os programas de financiamento para o desenvolvimento econômico e para a redução da pobreza. Para outros, essa concentração pode ser vista como uma consequência lógica e passageira da crise europeia, num momento em que parte do mundo em desenvolvimento está com suas finanças mais em ordem por conta dos preços elevados dos seus produtos primários de exportação: alimentos e minérios, aí incluído o petróleo.

3. PROPOSTAS DE REFORMA MONETÁRIA E GOVERNANÇA GLOBAL

Depois que o governo americano se decidiu pela flutuação do dólar com relação ao ouro em 1973, houve uma série de tentativas de reformar o “não-sistema” monetário internacional que se instalou.

A força do dólar decorria de sua posição hegemônica como moeda mundial, mas seus crescentes déficits externos traziam instabilidade ao sistema e apontavam para um momento em que a conversibilidade seria posta em xeque. Uma dessas tentativas envolveu a criação dos DES no FMI. Em 1961, começaram as discussões para a sua criação, que duraram até 1969. O objetivo era tornar os DES os principais ativos de reserva do sistema global. Em 1972, por exemplo, Williamson (2009, p. 2) cita que eles chegaram a representar 9,5% das reservas globais, mas que recuaram para não mais que 0,5% quando estourou a crise contemporânea. Mesmo a emissão de US\$ 250 bilhões em DES decidida na cúpula do G-20 em Londres (abril de 2009), mais uma emissão de DES 21,4 bilhões (cerca de US\$ 33 bilhões) aprovada pelo Congresso americano na mesma época, não foram capazes de levar o estoque de DES para além de 5% das reservas globais (*Ocampo*, 2010, p. 2-4). Isso é um montante muito modesto para as necessidades do sistema e, por isso, o dólar manteve sua hegemonia.

Para não recuar muito na história, os DES estão hoje restritos a servir como moeda escritural nos financiamentos do FMI e sua composição é representada pelo dólar (44% de peso), euro (34%), libra esterlina (11%) e iene (11%). A libra só pode ser entendida nesse grupo como uma deferência a seu

histórico de grandeza. Seu PIB atual não ultrapassa 3,4% do PIB mundial (ver tabela 2). O iene é diferente porque sua economia é grande: seu PIB alcança 8,4% do PIB mundial e o Japão é superavitário na conta-corrente do balanço de pagamentos. Apesar de o país ser credor internacional, sua moeda tem fragilidades porque há forte dependência comercial do Japão com relação aos Estados Unidos e ao dólar, que denomina a maior parte de suas exportações e importações. “Além de o dólar ser a principal moeda de denominação de ativos financeiros privados e a principal moeda de reserva, os empréstimos externos realizados por bancos privados japoneses são, essencialmente, em dólares” (Silva, 2012, p. 557). Em grande parte porque os mercados de bônus japoneses eram limitados, no máximo 8% das reservas globais em 1991, o iene nunca conseguiu se transformar no segundo centro financeiro internacional, apesar de suas tentativas nesse sentido nos anos 1980.

Para continuar falando nos DES no momento atual, seria necessário pensar em mudança na sua composição, porque os atores relevantes no cenário mundial são o dólar, o euro e o iuane, mas continua não sendo tarefa trivial deslocar o dólar de seu papel hegemônico. Apesar de o PIB americano estar caindo ano após ano⁵, não são poucas as suas qualidades: os mercados financeiros em dólar são os mais amplos e profundos. Além disso, Eichengreen (2011, p. 121) menciona estudo canadense que aponta que “quase 75% de todas as importações *de outros países que não os Estados Unidos* continuam a ser faturadas e liquidadas em dólar americano. De mesmo modo, o dólar continua sendo a moeda dominante no mercado cambial estrangeiro.” O Banco de Compensações Internacionais (BIS) também mostra que o dólar responde por 85% das operações cambiais em todo o mundo.

Seus concorrentes principais enfrentam obstáculos: apesar de também contar com mercados financeiros e profundos, o euro é “moeda sem estado”, enquanto o iuane chinês é “moeda com estado demais” (*idem*, 2011, p. 7).

O iuane avança por meio de uma “internacionalização administrada”, porque teme ataques especulativos se o governo deixá-lo flutuar ao sabor do mercado. Isto pode ser uma posição bastante conservadora, porque o volume gigantesco de suas reservas internacionais permite-lhe enfrentar quaisquer desses ataques. Como, porém, sua moeda ainda não desfruta do *status* de divi-

5 Em 1980, por exemplo, o PIB americano era 26% do PIB mundial. Em 2012, não irá além de 22%, conforme previsões expressas na tabela 2.

sa conversível, o único canal de reciclagem dos dólares obtidos no comércio internacional é investir no exterior, particularmente na acumulação de reservas em títulos do governo americano⁶. Para fugir desse tipo de armadilha imposta pelo dólar, está se desenvolvendo no país uma percepção da necessidade de transformar o iuane em divisa conversível. A seu favor, a China conta com o fato de que é uma potência econômica mundial, tem baixa inflação e estabilidade política e cambial. Não conta, porém, com plena liberdade de atuação do sistema financeiro e com taxas flutuantes de câmbio.

Por isso, suas autoridades têm feito esforços para constituir uma praça financeira internacional. Apesar de afirmar que Xangai será o seu centro financeiro internacional, é em Hong Kong que a China testa o desenvolvimento de um mercado *offshore* de capitais. É por meio de sua bolsa que os investidores chineses colocam recursos no exterior e que os investidores estrangeiros e instituições financeiras internacionais captam recursos em iuanes quando interessados em investir na China. Em Hong Kong, esses investidores podem comprar e vender em iuanes nos mercados secundários e fechar contratos de derivativos.

Em Davos (Leo, 25.01.13, p. A9), Barry Eichengreen previu que, em dez anos, o iuane responderá por 10% do comércio mundial e por 8% das reservas mundiais em moeda estrangeira. Apesar disso, a internacionalização do iuane ainda estaria nos estágios iniciais de um processo de três estágios: a economia chinesa tem grande escala, mas limitadas liquidez e internacionalização do mercado doméstico. Os próximos anos dirão se a evolução do iuane no rumo de se tornar uma moeda livremente comercializada nos mercados de câmbio, onde sua participação ainda é pequena, será rápida ou lenta.

O caso do euro é diferente: trata-se de uma moeda que se baliza por regras de mercado. Sua fraqueza reside na inexistência de uma autoridade nacional que lhe dê suporte. Ao contrário da esfera de políticas macroeconômicas, que, na constituição da União Europeia, permitiu um mínimo de convergência entre os estados-membros, não se atingiu os mesmos consensos na esfera fi-

6 O iuane é conversível para transações em conta corrente, isto é, para pagamentos de bens e serviços, mas sofre grandes restrições nas transações na conta de capital. Saldos em iuane adquiridos por estrangeiros por meio de operações de subsidiárias chinesas ou recursos financeiros de cidadãos residentes na China podem ser trocados livremente por divisas conversíveis e mandados para fora do país. Há estritos controles governamentais, porém, para a compra de iuanes com divisas estrangeiras para investimentos na China (WORLD BANK, 2011, p. 140).

nanceira, onde duas visões diametralmente opostas se enfrentaram: a francesa centrou-se na defesa da disponibilização de linhas de crédito ilimitadas aos países da região que entrassem em crise; a alemã se manteve firme na defesa de disciplina fiscal e contrária a esquemas de resgate automático. Esta última prevaleceu e não se desenvolveu uma instituição financeira, um fundo monetário europeu, para dar suporte aos países de sua periferia e a seus sistemas financeiros.

Apesar disso, em caráter informal, o Banco Central Europeu (BCE) e a Alemanha cobriam todas as dívidas emitidas pelos países da zona do euro. Após o colapso financeiro de 2008, a Alemanha deixou de apoiar esta regra informal, deixando que cada país assumisse a responsabilidade por seus próprios bancos e pela cobertura de suas dívidas soberanas (*Fiori*, 2010, p. 1-2). A mobilização de recursos para combate a crises ficou sujeita à aprovação dos governos da região, porque o BCE atuava como emprestador de última instância dos bancos centrais europeus, mas não podia fazer o mesmo para os países-membros, porque o estatuto do BCE proibia que ele financiasse déficits de governos (*Fields & Vernengo*, 2011, p. 10). A consequência foi a inadimplência de inúmeros países da Europa Central e do Leste e, depois, da periferia europeia.

A crise se arrasta desde 2010, sem que se possa afirmar que as divergências que marcaram o processo de constituição da União Europeia tenham sido superadas. Há esforços de aproximação dessas vertentes, mas ainda é cedo para avaliar resultados. Por ora, o máximo que se pode fazer é especular acerca de possíveis consequências em torno das duas propostas de atuação das autoridades da região: uma delas foca na disciplina fiscal dos estados-membros da zona do euro a saída para os problemas atuais e a outra abrange um conjunto de reformas não só fiscais, mas também bancárias e de emissão de títulos de dívida pública, que aprofundariam a integração e a aproximariam de uma federação de estados nacionais. A representatividade da região nos foros internacionais vai depender das decisões tomadas dentro desses limites.

O primeiro caminho tem uma síntese perfeita na crise grega. Após três anos de programas desenvolvidos pela *troika*, o desastre não poderia ser maior. A observação dos indicadores da tabela 3 mostra, no período 2009-2011, uma forte queda (13%) no PIB, um colapso nos investimentos (57%), na taxa de desemprego (44%) e na dívida do governo central, que cresceu 43% para 162%, quando deveria ter iniciado um processo de queda tendencial para o nível de 120% do PIB. Os déficits públicos e em conta-corrente também se

mostram insustentáveis, enquanto os déficits primários ainda parecem longe de se converterem em superávits e comecem a ajudar a retomada de controle das finanças públicas⁷.

Tabela 3. Indicadores selecionados da Grécia

		2006	2007	2008	2009	2010	2011 projetado	2011 programado
Taxa de crescimento real do PIB	% ao ano	4,6	3,0	-0,1	-3,3	-3,5	-4,5	-6,0
Inflação (CPI médio)	% ao ano	3,2	2,9	4,1	1,2	4,7	2,9	3,1
Investimento (FBCF)	% ao ano	20,6	5,0	-7,9	-18,4	-14,5	-11,0	-16,0
Taxa de desemprego	%	8,9	8,3	7,7	9,4	12,5	16,5	17,0
Dívida governo central	% do PIB	107	107	113	129	145	167	162
Déficit público (empres. publ. gov.)	% do PIB	6,2	6,8	10,0	15,7	10,6	8,3	9,0
Déficit primário	% do PIB	1,5	2,0	4,9	10,4	5,0	1,4	2,3
Déficit em conta corrente	% do PIB	11,4	14,6	14,9	11,1	10,1	8,1	8,4

Fonte: IMF – Greece. 6ª Revisão do Stand-by Agreements, em 30/11/2011.

Os números da *European Commission* (Eurostat, 22.01.2013) seguem a mesma trilha. Enquanto entre 2003-2008, a variação do PIB foi de 35%, sua queda atingiu 16% entre 2009-2012. Nos mesmos períodos, o investimento, medido pela formação bruta de capital fixo, subiu 31% para, depois, cair 48%. O nível do emprego subiu 10% para cair 13% e o salário bruto aumentou 37% para cair 12%, entre 2009-2011. Por tudo isso, há muito ceticismo acerca do novo acordo acertado entre a Grécia e a *troika* ao final de 2012, que envolveu aporte de recursos para financiamento dos déficits orçamentários e para recapitalização bancária, condicionado, porém, a uma reforma tributária e a adoção de uma série de medidas de austeridade.

Fazem, portanto, todo sentido as críticas pessoais expressas por Batista Jr (O Globo, 19.01.2013, p. 21), diretor brasileiro no FMI: “O PIB [grego] experimentou uma contração de cerca de 20% desde o começo da crise e o investimento sofreu verdadeiro colapso. Os salários médios foram reduzidos entre

7 Não é somente a Grécia que não consegue cumprir seus compromissos de austeridade fiscal. O *Fiscal Monitor* (FMI, out.2012, p. 1-4) mostrou resultados fiscais de outros governos da zona do euro que não foram capazes de reduzir os déficits orçamentários em 2012. Dentre eles, encontram-se a França, Portugal e Espanha. A revisão do *World Economic Outlook* (FMI, jan.2013, p. 1-3) aponta para riscos de estagnação na região ao piorar suas expectativas de crescimento, o que implicará maiores dificuldades em cumprir os compromissos acertados com as autoridades europeias.

30 e 40% nos setores público e privado. A taxa de desemprego alcançou quase 27% no final do ano passado; o desemprego entre os jovens (até 25 anos) chegou a quase 60%! Apesar do drástico ajustamento fiscal, a dívida pública deve aproximar-se de 180% do PIB em 2013, segundo projeção do FMI.” Para ele, esse tipo de ajustamento fiscal “tende a se autoderrotar” e traz consigo grandes riscos políticos. Apesar de ainda haver maioria parlamentar a favor dos programas da *troika*, esse apoio está se reduzindo. O artigo termina considerando que não seria surpreendente se, nas eleições de 2014, a oposição ganhasse, promovesse a saída da Grécia do euro e reintroduzisse uma moeda nacional.

Há quem julgue essa saída inevitável e, até mesmo, desejável. Na esfera econômica, isso pouco alteraria as estatísticas regionais. Politicamente, talvez não se possa dizer o mesmo. Com a saída da Grécia, para onde iria o resto da periferia e, depois, Itália e Espanha? Dito de outra forma: até onde o contágio se espalharia? Difícil dizer, mas não seria exagerado pensar que um dos grandes pilares da integração, a solidariedade, teria sido seriamente atingido. Como consequência deste cenário, o euro pode até continuar a existir, mas é pouco provável que vá além de representar uma moeda regional sem condições de enfrentar o dólar na arena mundial. Também não se devem esperar alterações significativas em sua representação no FMI, que podem continuar baseadas em diretorias de países independentes, que não teriam um mandato para falar em nome da moeda. O euro permaneceria uma “moeda inconclusa”.

Alternativamente, o segundo caminho aponta para três questões complexas: construção de uma união bancária, início de funcionamento do novo Mecanismo Europeu de Estabilidade (*ESM*, na sigla em inglês) e “federalização” das dívidas nacionais. De 2012 para cá, têm ocorrido avanços significativos nos dois primeiros pontos. Ainda que sob acusação de tardar a decidir, a engenharia financeira europeia conseguiu superar algumas fortes resistências que prevaleceram até 2011.

Na busca de uma união bancária, ficou decidido pelos ministros das finanças da U.E.²⁷, ao final de 2012, submeter diretamente ao BCE a supervisão dos grandes bancos da região, a partir de 2014. Eles são cerca de duzentos bancos cujos ativos superam € 30 bilhões cada. Os demais bancos continuarão submetidos aos bancos centrais nacionais, mas o BCE pode chamar a si

qualquer caso que lhe pareça importante⁸. As exceções ficaram com os bancos da Inglaterra, República Tcheca e Suécia, que optaram por permanecer fora do novo mecanismo. Além disso, o BCE deu um grande passo ao anunciar, em agosto de 2012, sua intenção de comprar bônus de países com problemas fiscais (*Neuger & Bodoni*, 09.10.2012, C3). Até muito pouco tempo atrás, uma proposta deste tipo provocava acirradas críticas, dadas as proibições estatutárias de o BCE atuar diretamente com governos.

No desenvolvimento de instrumentos de socorro a países em crise, o primeiro a ser criado foi o Fundo Europeu de Estabilidade Financeira (*EFSF*, na sigla em inglês), em junho de 2010, com recursos orçamentários da ordem de € 440 bilhões dos países-membros da zona do euro. Até outubro de 2012, ele já havia emprestado € 192 bilhões à Irlanda, Portugal e Grécia. Outro fundo, o ESM, deveria entrar em funcionamento em julho de 2013, com recursos de € 500 bilhões. A emergência dos problemas regionais fez com que sua vigência se antecipasse para dezembro de 2012 e se somasse aos saldos do EFSF. Eles são componentes importantes da solução fiscal, porque representam uma “transferência” de recursos dos orçamentos nacionais para fundos supranacionais. Nesse sentido, eles socializam o esforço de consolidação fiscal dos países da região, indo além de meras reformas tributárias e cortes de gastos.

Mais importante: o ESM pode emprestar diretamente aos governos, que podem utilizar os recursos para capitalizar seus bancos, atuar nos mercados de bônus e oferecer linhas de crédito (*idem*). Ou seja, autoridades que até então resistiam a esses tipos de operações deram aos fundos o poder de intervir nos mercados de títulos para estabilizar o euro. Uma consequência direta foi derubar as taxas de juros que estavam sendo cobradas pelo mercado de Espanha e Itália. Outra, foi dar tempo aos governos para atuar sobre as causas da crise.

Fica faltando a criação de um Tesouro europeu com capacidade de tributar e emitir títulos de dívida. A “federalização” das dívidas é um passo importante para controlar o grau de endividamento dos países-membros. Na sua versão mais radical, ela levaria à substituição dos atuais títulos soberanos nacionais por títulos públicos unificados para toda a zona do euro. As resistências para isso são muito grandes ainda, mas não se pode descartar uma virada no

8 Em novembro de 2010 foi criada uma Autoridade Bancária Europeia (EBA, na sigla em inglês), em Londres, com funções de supervisão bancária iniciadas em 2011. É de se ver se a supervisão dos grandes bancos ficará mesmo com o BCE. Neste caso, a EBA poderá ficar enfraquecida.

humor da política regional. O caso brasileiro é ilustrativo na matéria: nos anos 1990, o elevado estoque das dívidas estaduais e municipais e os altos juros reais nelas incidentes levaram a uma negociação com o Tesouro nacional e à subsequente troca desses títulos por outros de emissão federal. Na largada, houve suavização no serviço das dívidas, ao tempo em que o governo central passou a controlar a capacidade de endividamento das unidades federativas.

Como isto pode rebater na estrutura do FMI? A recente reforma de mudança no poder de voto da instituição, que contou com apoio dado pelos países emergentes, permitiu alguma melhora na suas funções de prevenir os desequilíbrios macroeconômicos mundiais e de supervisionar os fatores de instabilidade financeira. Novos avanços dependem muito mais do que está ocorrendo na zona do euro, do que nos Estados Unidos e China. Se continuar trilhando o caminho do aprofundamento da integração regional, as consequências para a representação externa da zona do euro serão evidentes. As atuais diretorias europeias, que representam países, podem ser substituídas por uma única diretoria com poder de falar em nome do euro. A exemplo dos demais membros, o euro terá um governador, que representará um Tesouro europeu, e um governador-alterno na figura do presidente do BCE. Estes escolheriam a diretoria europeia do FMI, cujo poder de voto, pode recuar para um nível próximo ao americano, um pouco acima talvez, até por questões de custo. Isto liberaria mais alguns pontos percentuais de poder de voto para países emergentes, economias dinâmicas e até mesmo para países pobres, que ainda estariam subrepresentados. Com 11,6% do PIB mundial e 6% dos votos (tabela 2), a China é um caso evidente.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os últimos quinze a vinte anos viram a economia mundial sofrer alterações profundas, que ainda estão em andamento. A crise dos países em desenvolvimento na segunda metade da década de 1990 colocou em xeque a relevância dos organismos financeiros internacionais, particularmente o FMI. Em sentido oposto, a realocização industrial na Ásia, de que faz parte a emergência da China como potência econômica, mudou o grau de inserção externa de uma série de países emergentes fornecedores de produtos primários: alimentos e energéticos. Pode-se dizer, talvez, que todos esses elementos se relacionaram e dialeticamente antecederam a crise econômica global. Eles fazem parte de uma

mesma história que está sendo escrita e conformará os poderes econômicos, políticos e militares do século XXI.

Como consequência, a governança mundial para assuntos financeiros e monetários teve de ser totalmente repensada: antes centrada nos sete países mais industrializados, ela passou a contar com o concurso de vários países em desenvolvimento abrigados no G-20, um conjunto que responde por mais de 85% do PIB mundial. Obviamente, quanto maior o número de participantes, maior a legitimação democrática das decisões e mais difícil o atingimento de consensos.

As alterações no poder de voto das últimas revisões de quotas do FMI apontam nessa direção: algumas economias dinâmicas e mercados emergentes aumentaram sua representatividade à custa de perdas em países europeus, que, no conjunto, estão superdimensionados na sua diretoria. As dificuldades na implantação dessas revisões gerais nas quotas e votos apontam para um cenário futuro em que novos avanços enfrentarão resistências talvez intransponíveis se forem mantidos os marcos atuais das discussões no Fundo, que ainda privilegiam o poder de Estados nacionais e ignoram o advento de zonas monetárias relevantes, como a zona do euro.

A atuação recente do G-20 também indica as contradições da agenda contemporânea. Ele foi ambicioso em 2009 na reunião de Londres, quando foi aprovado um amplo conjunto de medidas fiscais e monetárias para enfrentar as tendências recessivas mundiais. A virada do espírito expansionista para contracionista não durou mais de um ano, porém. As reuniões de 2010 do G-20 em Toronto e Seul já colocaram no centro da cena os enormes déficits governamentais acumulados devido aos programas de socorro dos sistemas financeiros domésticos.

Tudo mudou muito rápido: o discurso de apoio ao desenvolvimento começou a ser substituído pela ênfase no combate a uma crise de endividamento soberano. Os consensos de 2009 viraram dissensos em 2010 e redundaram em fracasso em novembro de 2011, na reunião de Cannes, quando quase nada se avançou em termos de medidas multilaterais para enfrentamento da crise europeia. A partir de então, muito pouco de substantivo ocorreu nas esferas da supervisão dos sistemas financeiros, do enfrentamento da volatilidade dos fluxos financeiros internacionais e da valorização das taxas de câmbio de inúmeros países exportadores de produtos primários.

Por isso, o aumento do número de atores relevantes levou importantes analistas, como Aglietta (2010a:8-12), a acreditar que o sistema monetário

internacional tende a se tornar policêntrico, com a coexistência de grandes regiões de cooperação monetária, o que não significa que deixarão de ocorrer fricções e desordens estruturais. Nessa mesma linha de pensamento se situa Cohen (2009, p.145), que prevê um futuro marcado por um sistema monetário fragmentado, competitivo e sem uma moeda dominante.

Na verdade, esse mundo multidivisas já existe, embora dominado pelo dólar. Por isso, efeitos positivos da nova ordem monetária só se farão sentir se os Estados Unidos aceitarem maior cooperação internacional, diminuindo o risco de novas crises. Um compromisso dessa natureza pode ser levado adiante por um número reduzido de parceiros, de forma que a cooperação monetária regional seja a pré-condição para o surgimento do novo sistema. Tudo indica que os Estados Unidos, a zona do euro e a China serão os principais parceiros para gerir as relações monetárias entre as três grandes zonas econômicas mundiais (Aglietta, 2010b, p. 3).

Em grande medida, a nova configuração da governança mundial depende dos rumos que o euro tomar, porque, por falta de representação política, ele é o parceiro mais frágil desse sistema (*idem*). Se prevalecer uma visão contractionista, fundamentalmente centrada na busca de solidez fiscal, o euro continuará sendo uma “moeda inconclusa”, sem estado, e terá atuação restrita a uma região em processo de exclusão de parte de seus integrantes. Não se deve esperar daí que o G-20 prospere como foro relevante da governança mundial. Segue-se que o FMI também pode retomar a tendência de perda de substância a que foi relegado na virada dos anos 2000, por sua imposição de condicionalidades recessivas nos programas de socorro na crise asiática e dos países latino-americanos.

Alternativamente, se prevalecer uma visão expansionista, de aprofundamento da integração, o euro se transformará em um adversário formidável ao dólar. Esse papel revigorado da moeda europeia pode, inclusive, se constituir em estímulo adicional a que haja maior cooperação internacional. O G-20 terá condição para se consolidar como foro central para os assuntos financeiros e monetários e o FMI o acompanhará, na sua qualidade de braço operacional para estes temas. Cenário encantado?

LUIZ AFONSO SIMOENS DA SILVA é doutor em economia pela UNICAMP, pesquisador do Instituto de Estudos Econômicos Internacionais (IEEI-UNESP) e professor do programa de negociações internacionais da UNESP (2ª versão concluída em 18 de fevereiro de 2013 com dados até janeiro de 2013).

REFERÊNCIAS

AGLIETTA, Michel. Le Dollar, le Yuan et le Système Monétaire International. *Alternatives Economiques*, L'Economie Politique nº 45, janvier 2010a.

_____. Quelle Réforme du Système Monétaire International?. *Alternatives Economiques Hors-série* nº 84, février 2010b.

BATISTA JR, P.N. Tragédia Grega. O Globo, RJ, 19.01.2013:21.

COHEN, B.J. Toward a leaderless currency system. In: HELLEINER, E. & KIRSHNER, J. (Eds.): *The future of the dollar*. New York: Cornell University Press, 2009.

EICHENGREEN, Barry. *Privilégio Exorbitante*. Rio de Janeiro: Elsevier Editora Ltda, 2011.

EUROPEAN COMMISSION. Eurostat data, main tables. Dados extraídos em 22.01.2013.

FIELDS, D; VERNENGO, M. Hegemonic Currencies during the Crisis: The Dollar versus the Euro in a Cartalist Perspective. *Working Paper* nº. 666, Levy Economics Institute of Bard College, New York, April 2011.

FIORI, J.L Crisis: Europa dividida y com sumisión a los EEUU. entrevista para La Onda Digital nº 498, 31.08.10 a 06.09.10, Montevideu, Uruguai.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. IMF Executive Board Reports on the Quota Formula Review. Press Release nº 13/30, January 30, 2013, and "Report of the Executive Board to the Board of Governors on the Outcome of the Quota Formula Review".

_____. World Economic Outlook Update – Gradual Upturn. January 23, 2013.

_____. Acceptances of the Proposed Amendment of the Articles of Agreement on Reform of the Executive Board and Consents to 2010 Quota Increase. last updated: January 08, 2013.

_____. IMF Quotas, August 24, 2012.

_____. Taking Stock, A Progress Report on Fiscal Adjustment. *Fiscal Monitor*, October 2012.

_____. Greece – Fifth Review Under the Stand-By Arrangement, Rephasing and Request for Waivers of Nonobservance of Performance Criteria, approved by Reza Moghadam and Lorenzo Giorgianni, November 30, 2011.

G-20 Information Centre .President Bush Attends Summit on Financial Markets and the World Economy, Washington, November 15, 2008.

G-20. London Summit – Leaders' Statement, April 2, 2009.

G-20. The G-20 Toronto Summit Declaration, June 26-27, 2010.

G-20. The Seoul Summit Document – Seoul Action Plan, November 12, 2010.

G-20. The Cannes Summit: What Outcomes?. In: *Reform of International Monetary System*, França, November 4, 2011.

G-20. Los Cabos G 20 Leaders Declaration. México, June 18-19, 2012.

G-20. Communiqué. Meeting of Finance Ministers and Central Bank Governors, Moscow, 15-16 February 2013.

LEO, Sérgio. Em dez anos, 10% do comércio global será feito em yuan, prevê economista. Valor Econômico, 25.01.2013:A9.

MOREIRA, Assis. Risco de ruptura do euro foi uma invenção. Valor Econômico, 15-17.02.2013:A16.

NEUGER, J.G. & BODONI, S. Novo fundo europeu de socorro passa a funcionar e espera pedido da Espanha. Valor Econômico, 09.10.2012, C3.

OCAMPO, J.A. Why Should the Global Reserve System Be Reformed. *FES Briefing Paper 1*. Friedrich Ebert Stiftung, jan.10.

SILVA, L.A.S. O Desequilíbrio Monetário Internacional nos Anos 2000. In: As Transformações o Sistema Financeiro Internacional, vol.2, cap. 14, IPEA 2012, p. 547-572.

WILLIAMSOM, John. Understanding Special Drawing Rights (SDRs). *Policy Brief* number PB09-11, Peterson Institute for International Economics. Washington: Junho de 2009.

WORLD BANK. Global Development Horizons 2011. Multipolarity: The New Global Economy, Washington, D.C. 2011.



COOPERAÇÃO INTERNACIONAL
EM MEIO A CRISE

A PRIMAVERA ÁRABE E OS DESAFIOS À PARCERIA EURO-MEDITERRÂNEA. Como promover democracia em uma região em transformação?

Daniela Huber

A chamada “Primavera Árabe” está agora em seu terceiro ano e já resultou em uma transformação decisiva na região Mediterrânea. Levou a uma mudança de regime e eleições no Egito, Líbia e Tunísia, principalmente em benefício da Irmandade Muçulmana e partidos relacionados a ela. Também levou a eleições na Argélia, contínuas mudanças de governo na Jordânia, e pacotes de reforma na Argélia, Jordânia e Marrocos. No entanto, os processos de transição nestes países continuam instáveis. Eles têm que lidar com problemas de violência política e polarização de suas sociedades, e o lugar da religião nos direitos públicos e das mulheres é fortemente contestado. A situação econômica também está se deteriorando nestes países, com exceção da Líbia onde o setor petrolífero está novamente funcionando a níveis pré-revolucionários. Todavia, a Líbia enfrenta um dos maiores desafios internos ao tentar estabelecer um monopólio da violência em um país profundamente dividido pela guerra civil.

O vácuo de segurança gerado pela Primavera Árabe, especificamente na Líbia, também impôs novos desafios de segurança para as regiões de Magrebe e Sahel, como fica evidente nos ataques de 2012 contra a missão diplomática dos Estados Unidos em Bengazi, os ataques aos campos de gás em 2013 na Argélia, ou, no mesmo ano, a crise em Mali. No Oriente Médio, a viciosa guerra civil na Síria cada vez mais transborda para os países vizinhos, com destaque para o Líbano, onde os frágeis acordos de divisão de poder estão ameaçados e levaram a confrontos violentos. Israel, levado por novas preocupações com a segurança em relação às fronteiras com Síria, Líbano e o Sinai, vê as revoltas

árabes cada vez mais como um “Inverno Árabe”¹, enquanto os palestinos se inspiraram na Primavera Árabe para protestar contra a ocupação israelita e a divisão política entre o Hamas e o Fatah porém, sem resultados concretos além, talvez, da aposta da criação do estado nas Nações Unidas.²

Este breve resumo certamente não faz jus aos complexos processos de transformação doméstica e regional que acontecem atualmente, mas mostra a natureza ambígua das revoltas. Enquanto a “Primavera Árabe” quebrou “a resiliência autoritária”³ na região principalmente ao introduzir eleições e aumentar direitos civis e políticos, também levou a novos conflitos e desafios de segurança aos quais a política externa da União Europeia (UE) precisa responder. Como a UE pode apoiar os processos de transformação ao mesmo tempo em que lida com os novos desafios de segurança? A seguir, a abordagem da UE para a região será analisada, primeiramente focando no envolvimento passado de suas iniciativas na região. Então, o trabalho se voltará para os esforços revisados sob a Primavera Árabe e destacará o fato que uma iniciativa multilateral revitalizada da UE na região Mediterrânea agora seria basilar para dar apoio econômico aos processos de transição, mas também garantir o desenvolvimento sustentável na região no longo prazo através da construção de uma nova arquitetura de segurança regional.

1. A EVOLUÇÃO DA DEMOCRACIA E PROMOÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS PELA UE NA REGIÃO MEDITERRÂNEA

O CE/UE desenvolveu estruturas de políticas para a região mediterrânea desde o começo da Política Global Mediterrânea em 1972. Inicialmente, porém, esta

1 Haim Bresheeth, “The Arab Spring. A View from Israel,” *Middle East Journal of Culture and Communication* 5 (2012), p. 42–57; Amichai Magen, “On Political Order and the Arab Spring,” *Israel Journal of Foreign Affairs* 6, no. 1 (2012), p. 9–21.

2 Para uma boa análise da “Primavera Árabe” palestina veja: Michelle Pace, “An Arab ‘Spring’ of a Different Kind? Resilience and Freedom in the Case of an Occupied Nation,” *Mediterranean Politics* 18, no. 1 (2013), p. 42–59.

3 Deve notar-se que a ideia de “resistência autoritária árabe” ou “excepcionalismo árabe” tem sido um paradigma na ciência política comparada, o que não só embaraça análises sobre a região, mas também reverberou tons orientalistas. Michelle Pace and Francesco Cavatorta, “The Arab Uprisings in Theoretical Perspective – An Introduction,” *Mediterranean Politics* 17, no. 2 (2012), p. 125–138, doi:10.1080/13629395.2012.694040.; Fred Shelley, “Orientalism, Idealism, and Realism: The United States and the ‘Arab Spring,’” *The Arab World Geographer* 14, no. 2 (January 1, 2011), p. 169–173.

não incluía uma dimensão democrática ou de direitos humanos. Só após o fim da Guerra Fria, em um novo ambiente de segurança e face à terceira onda de democratizações em cascata na Europa, África e Ásia, que a UE começou a incorporar a promoção de democracia como o principal objetivo de política externa da UE. Em 1991, o Conselho fez da promoção da democracia um objetivo de cooperação para o desenvolvimento, e desde 1992, todos os acordos da UE com outros estados incluem uma cláusula que fazem do respeito pelos direitos humanos e princípios democráticos um elemento essencial. Em 1995, a UE lançou a Iniciativa (mais tarde Instrumento) Europeia para Democracia e Direitos Humanos (IEDDH). A IEDDH é uma política pura de assistência democrática e constrói a democracia de baixo para cima ao apoiar a sociedade civil. Em teoria, para que tais ações sejam realizadas não é necessário o acordo por parte dos países receptores. Na prática, ficou difícil apoiar projetos e organizações em estados autoritários sem o consentimento dos respectivos regimes.⁴

Também em 1995, a UE estabelece o Processo de Barcelona / Parceria Euro-Mediterrânea (PEM). Espelhando o Processo de Helsink, foi uma “prática de segurança” europeia específica para construir uma região, e estava dividida em três áreas: uma política e de segurança, uma econômica e financeira, e uma social, cultural e de parceria humana.⁵ Em 2005, uma quarta área de “Migração, Integração Social, Justiça e Segurança” foi adicionada. O principal objetivo da PEM era construir uma “comunidade de segurança, e como parte desta tarefa, os governos parceiros prometeram na Declaração de Barcelona “desenvolver o Estado de Direito e a democracia em seus sistemas políticos” e a “respeitar os direitos humanos e liberdades fundamentais e garantir a eficácia do exercício legítimo de tais direitos e liberdades, incluindo a de expressão, de associação para fins pacíficos e liberdade de pensamento, consciência e religião.”⁶

4 Richard Youngs, “The European Union and Democracy Promotion in the Mediterranean: A New or Disingenuous Strategy?,” *Democratization* 9, no. 1 (2002), p. 55.

5 Emanuel Adler e Beverly Crawford, “Normative Power: The European Practice of Region Building and the Case of the Euro-Mediterranean Partnership (EMP),” em *The Convergence of Civilizations: Constructing a Mediterranean Region*, ed. Emanuel Adler et al., German and European Studies. Toronto: University of Toronto Press, 2006, p. 3–50.

6 Conferência Euro-Mediterrânea, “Declaração de Barcelona,” 1995, http://www.eeas.europa.eu/euromed/docs/bd_en.pdf.

Enquanto a declaração não é legalmente obrigatória, os acordos de associação assinados sob a estrutura da PEM são. Eles incluem o Artigo 2 que diz que respeito pelos princípios democráticos e direitos humanos constitui um “elemento essencial” do acordo, apesar de que esta cláusula nunca foi evocada pela UE para suspender um acordo com um país mediterrâneo.

Na estrutura da PEM, a UE estabelece plataformas diplomáticas multi e bilaterais. No que diz respeito a fóruns multilaterais, havia as Conferências anuais EuroMed de ministros das relações exteriores, enquanto progressos nos três capítulos – política/segurança, economia/finanças, cultura/humano eram discutidos.⁷

A Assembleia Parlamentar Euro-Mediterrânea foi criada em 2003 e tem 240 membros, metade europeus e metade mediterrâneos. Tem três comitês que refletem as três áreas da PEM: os comitês político, econômico e cultural, e além disso, há diversos grupos de trabalho. Desde 2010, também há a Assembleia Regional e Local da EuroMed que conecta o Comitê de Regiões da UE com autoridades regionais e locais dos países parceiros. A nível de sociedade civil, o Fórum Civil EuroMed tem o objetivo de fortalecer a voz da sociedade civil na região e agir como uma correia de transmissão. Participantes vêm de todas as áreas do Mediterrâneo e seus interesses variam entre direitos humanos, desenvolvimento, mulheres, transparência, cultura, sindicatos e questões ambientais.

Diálogos bilaterais são estabelecidos através de acordos de associação. As reuniões do conselho de associação também tocaram no assunto do “diálogo político”, mas como a Comissão notou em 2003 “isso tende a consistir principalmente de apresentações gerais dos Estados-Membros ou parceiros do Mediterrâneo sobre suas políticas nacionais de direitos humanos e não leva a uma discussão substancial. Pelo contrário, pode servir como um pretexto para evitar discussões sérias”⁸. Assim, a UE aumentou sua capacidade de promover democracia através do discurso e estabeleceu os sub-comitês sobre direitos humanos, democratização e governança para os conselhos de associação discutirem estas questões. A seguinte tabela mostra quando eles foram estabelecidos.

7 Na estrutura da União para o Mediterrâneo, há agora reuniões bienais dos chefes de estado e de governo, assim como reuniões anuais dos ministros de relações exteriores.

8 Comissão Europeia “Reinvigorating EU Actions on Human Rights and Democratisation with Mediterranean Partners,” 2003, 13, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0294:FIN:EN:PDF>.

	Acordo de Associação	Sub-comitê de Direitos Humanos	Estudos Avançados
Argélia	2006	2010	-
Egito	2004	2008	-
Jordânia	2002	2005	2010
Líbano	2006	2007	-
Líbia	-	-	-
Marrocos	2000	2007	2008
Autoridade Palestina	1997	2008	-
Síria	Projeto de acordo paralisado	-	-
Tunísia	1998	2007	Negociações

Finalmente, a PEM também teve seu próprio instrumento de financiamento – o MEDA I e II. O MEDA II cobriu o período entre 2000 e 2006 com 5.4 bilhões de Euros⁹, dos quais cerca de 8% foi para áreas de governança e diálogo político, 34% para a social e 62% para a estrutura econômica.¹⁰ O MEDA foi substituído pelo ENPI em 2007, alocando um pouco mais de dinheiro para democracia e direitos humanos. Cerca de 8% do financiamento do ENPI foi distribuído para democracia e direitos humanos e 11% para boa governança¹¹. Como mostram estes números, o iminente alargamento de 2004 levaria a novas fronteiras e vizinhanças para a UE, e ideias para uma nova iniciativa de vizinhança começaram a circular. O Alto Representante Javier Solana e o Comissário para Relações Externas Chris Patten trabalharam na iniciativa de uma “Europa mais larga”, da qual se desenvolveu a Política Europeia de Vizinhança (PEV). Assim como o Processo de Barcelona, a PEV tem como objetivo a segurança e estabilidade da região, mas com abordagem diferente já que não foi modelada segundo o Processo de Helsinki, mas segundo o processo de alargamento da UE. A PEV procura estabelecer um “anel de países, dividindo os valores e objetivos fundamen-

9 Comissão Europeia, “MEDA Programme,” 2012, http://europa.eu/legislation_summaries/external_relations/relations_with_third_countries/mediterranean_partner_countries/r15006_en.htm.

10 Comissão Europeia, “Evaluation of the Council Regulation Nr 2698/2000 (MEDA II) and Its Implementation,” 2009, http://ec.europa.eu/europeaid/how/evaluation/evaluation_reports/reports/2009/1264_vol1_en.pdf.

11 Entre 2007 e 2013 o orçamento do ENPI compreendeu 12 bilhões de euros. A estrutura social recebe 43 por cento e a estrutura econômica 38 por cento. Estes números são baseados em uma análise dos programas nacionais indicativos de Argélia, Egito, Jordânia, Líbano, Marrocos, Tunísia e Síria, disponível em: http://ec.europa.eu/world/enp/index_en.htm.

tais”.¹² Em contraste com a PEM, a PEV tem um foco mais claro na democracia, ao mesmo tempo em que foca no “bilateralismo diferenciado”¹³, o multilateralismo da PEM foi deixado de lado¹⁴. Foi dada prioridade a uma abordagem de análise comparativa, de acordo com a qual democratização e liberalização, assim como cooperação com a UE em questões centrais como imigração, devem ser recompensadas. Foram acordados com países parceiros planos de ação que determinam prioridades tais como energia e pesquisa. A países em progresso foi prometido mais integração, cooperação, acesso a mercados e assistência. Porém, os planos de ação eram vagos sobre análises comparativas e recompensas. Não foram criados cronogramas claros nem a oferta de “apoio no mercado internacional” definida¹⁵.

O principal incentivo, além da ajuda, oferecido pela UE se tornou um status avançado de associação (veja a tabela acima). Mas como os estados parceiros não têm previsão para entrar na UE, isso significa pouco mais que um valor simbólico¹⁶, e seus incentivos realmente se mostraram escassos. O Marrocos foi o primeiro estado parceiro a receber status avançado em 2008 assim como ajuda adicional (28 milhões de euros em 2007) através do Instrumento de Governança que foi estabelecido em 2006 para recompensar pioneiros em termos de reforma política. Em 2010, a Jordânia também recebeu status avançado, assim como a Tunísia quase também conseguiu logo antes da eclosão da Primavera Árabe, apesar das objeções de ativistas de direitos

12 Comissão Europeia “European Neighbourhood Policy Strategy Paper,” 2004, http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/strategy/strategy_paper_en.pdf.

13 Raffaella Del Sarto e Tobias Schumacher, “From EMP to ENP: What’s at Stake with the European Neighbourhood Policy Towards the Southern Mediterranean?,” *European Foreign Affairs Review* 10, no. 1 (2005), p. 17–38.

14 Michelle Pace, “Norm Shifting from EMP – to ENP: The EU – as a Norm Entrepreneur in the South?,” *Cambridge Review of International Affairs* 20, no. 4 (2007), p. 659, doi:10.1080/09557570701680704.

15 Ibid., 663; Alfred Tovias, “The EU and the Mediterranean Nonmember States,” em *The Foreign Policy of the European Union: Assessing Europe’s Role in the World*, ed. Federiga Bindi (Washington, D.C: Brookings Institution Press, 2010), p. 172.

16 Enquanto a UE abriu parcialmente seu mercado de agro produtos para as exportações marroquinas, Kausch argumenta que as quotas foram mantidas exatamente para aqueles produtos em que o Egito é mais competitivo. “De forma simples: os exportadores da UE têm amplo acesso aos mercados marroquinos enquanto o Marrocos ainda não pode vender livremente seus agro produtos baratos na UE, porque os políticos da UE precisam proteger os tomates espanhóis e as abobrinhas francesas” Kristina Kausch, “Morocco’s ‘Advanced Status’: Model or Muddle?,” 2010, , p. 4, <http://www.fride.org/publication/745/morocco%27s-%27advanced-status%27:-model-or-muddle>.

humanos assim como de parlamentares europeus¹⁷. Realmente a agenda democrática da UE já estava em baixa naquele momento. Atores islâmicos tiveram cada vez sucesso em eleições relativamente democráticas no Oriente Médio, Egito, Líbano e Palestina em 2005/06. Não só a UE vê esses atores com certa desconfiança¹⁸, mas os regimes autocráticos da região reverteram os cautelosos processos de reforma do início dos anos 2000, e a promoção democrática – ao menos de uma maneira baseada em uma parceria onde a UE é declaradamente o caminho preferido¹⁹ – se tornou difícil de buscar. Enquanto a UE sempre teve a tendência de priorizar os interesses de segurança, migração ou energia sobre a reforma democrática no Mediterrâneo, essa tendência só cresceu quando a imigração ilegal vinda do Norte da África para a UE através de Espanha, Itália e Malta começou a acelerar a partir de 2000, levando a uma crise de imigração em 2005 e 2006. Um exemplo a esse respeito foi a entrada da UE em negociações para um “acordo de estrutura” com a Líbia, principalmente sob pedidos da Itália para “comprar” a cooperação líbia na prevenção da imigração ilegal para a UE. Isso significou não só que a UE abandonou sua abordagem de condicionalidade negativa em relação à Líbia, mas também que concordou com a demanda líbia por um acordo *ad-hoc* ao invés de negociar um acordo de associação sob a estrutura da PEM como com outros estados mediterrâneos.

A própria UE parecia cada vez mais desencantada com sua própria política de promoção de democracia. Em 2007, o então Alto Representante Javier Solana come-

17 Ativistas tunisianos de direitos humanos pediram que a UE desacelerasse estas negociações face à repressão política do governo que eles enfrentavam. O regime de Ben Ali, então, aprovou uma emenda constitucional que transformou em atividade criminal incitar “partes estrangeiras a não fornecer empréstimos à Tunísia, não investir no país, boicotar turismo ou sabotar os esforços da Tunísia para obter status de parceiro avançado com a UE.” The Economist, “Human Rights in Tunisia: No to Opposition,” 2011, http://www.economist.com/node/16705491?story_id=16705491. Esta ação foi criticada não só pela comunidade de direitos humanos na UE, mas também pelo Parlamento Europeu. O segundo maior partido – o Partido dos Socialistas Europeus – por exemplo, pediu que as negociações de status avançado fossem paralisadas devido à situação de direitos humanos na Tunísia. As negociações continuaram.

18 Lia e Joffe mostraram que regimes na Sul obtiveram sucesso em “rotular todas as manifestações da oposição – violentas ou não-violentas – como uma ameaça à estabilidade da região” securitizando a questão na Europa. Brynjar, Lia. “Security Challenges in Europe’s Mediterranean Periphery and Policy Dilemmas”, European Security 8, no.04 (1999), p. 27; George Joffé, “The European Union, Democracy and Counter-Terrorism in the Maghreb,” JCMS 46, no. 1 (January 1, 2008), p. 147-171.

19 Em 1991, o Conselho declarou que “uma abordagem positiva e construtiva deveria ter prioridade”, com diálogo político, assistência financeira e condicionalidade positiva, e – somente adicionado a isso – condicionalidade negativa.

çou a argumentar que “nem todos os nossos valores são universais” e que “não seria sábio ignorar o fato que projetar nossos valores pode causar problemas no exterior”²⁰. No mesmo ano, amplamente para impulsionar seu próprio papel de política externa, o então presidente francês Nicolas Sarkozy pressionou por uma nova iniciativa mediterrânea para substituir a PEM. Sua proposta inicial de uma União Mediterrânea foi rejeitada por estados-membros da UE como a Alemanha que diziam que isso possivelmente dividiria a UE, e assim concordaram com uma versão menor deste. A União para o Mediterrâneo (UpM) foi lançada em 2008, é conhecida por duas coisas: primeiramente, por não conseguir decolar, considerando que após a Operação Chumbo Fundido em Gaza em dezembro de 2008/ janeiro de 2009, nenhuma reunião de alto escalão foi realizada.²¹ Segundo, a questão da reforma política não tem um grande papel na UpM, ao contrário, esta busca alimentar a cooperação e poucas “áreas de prioridade” econômica tais como desenvolvimento de negócios, urbano, energia, meio ambiente, educação e pesquisa, não obstante a aparente falta de reformas. Isso foi ainda mais surpreendente considerando que a contrapartida oriental da UpM – a Parceria Oriental estabelecida em 2009 – inclui democracia e boa governança como uma de suas quatro plataformas²². Como notado por um proeminente observador da questão, o “projeto político de “construir uma região mediterrânea” baseada em democracia e direitos humanos foi amplamente abandonada entre uma progressiva fragmentação de esforços”.²³ Realmente, tanto a ideia de construir uma comunidade de segurança como a de democracia foram amplamente abandonadas.

20 Javier Solana, “Speech at the Annual Conference of the Institute for Security Studies of the European Union,” 2007, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/press-data/en/discours/97350.pdf.

21 Porém, deve ser notado que a UpM melhorou a estrutura institucional do Processo de Barcelona ao introduzir uma presidência dividida entre um país da UE e um estado parceiro por dois anos, e o Secretariado em Barcelona supervisiona a iniciativa. Uma outra nova instituição é a Assembleia Regional e Local Euro-Mediterrânea, de certa forma seguindo o modelo do comitê de regiões da UE que também traz os representantes regionais e locais. A Assembleia se reuniu pela primeira vez em 2010.

22 As outras três plataformas são: integração econômica e convergência com as políticas setoriais da UE, segurança energética, e contato entre as pessoas.

23 Federica Bicchì, “The Union for the Mediterranean, or the Changing Context of Euro-Mediterranean Relations,” *Mediterranean Politics* 16, no. 1 (2011), p. 14, doi:10.1080/13629395.2011.547365.

2. PROMOÇÃO DA DEMOCRACIA PELA UE DESDE A PRIMAVERA ÁRABE

A Primavera Árabe re-energizou os esforços de promoção da democracia por parte da UE. Construindo sobre estruturas já existentes, a UE emitiu uma Política Europeia de Vizinhança (PEV) renovada, procurando melhorar a condicionalidade positiva ao oferecer mais por mais, focando em três incentivos: Dinheiro, Mercados e Mobilidade. Um novo instrumento de financiamento foi introduzido, o Instrumento Europeu de Vizinhança (IEV) que substituirá a PEV em 2014 para implementar uma nova abordagem diferenciada da PEV revisada. Os critérios para a diferenciação são “o nível de ambição da parceria do país com a União, seu progresso na construção de democracia profunda e sustentável, seu progresso em implementar objetivos de reforma concordados, as necessidades e capacidades dos países e o impacto em potencial do apoio da União.”²⁴ Ele também fortalece os critérios de condicionalidade negativa, com o Artigo 17 da regulação do IVE sobre a suspensão do apoio por parte da UE dizendo que:

“quando um país parceiro não for capaz de observar os princípios da democracia, o estado de direito e o respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais, a União deve convidar o país em questão a realizar consultas procurando encontrar uma solução aceitável a ambas as partes, exceto em casos de especial urgência. Quando a consulta com o país em questão não resultar em uma solução aceitável a ambas as partes, ou se as consultas forem recusadas ou em caso de especial urgência, o Conselho pode tomar as medidas necessárias... que podem resultar em suspensão total ou parcial do apoio da União.”²⁵

Além disso, a UE incluiu um novo Instrumento para Sociedade Civil na IEV com um financiamento de 22 milhões de euros entre 2011 e 2013 (metade do qual é para o Sul)²⁶ e, sob iniciativa da Polônia, uma Dotação Europeia para a Democracia (DED) com um financiamento de seis milhões de euros para o

24 Comissão Europeia, “Regulation of the European Parliament and of the Council Establishing a European Neighbourhood Instrument,” 2011, 17, http://ec.europa.eu/world/enp/docs/2011_prop_eu_neighbourhood_instrument_reg_en.pdf.

25 Ibid., 26.

26 Stefan Füle, “The Role of Civil Society in Transition and Transformation: Lessons from the Enlargement Policy of the European Union,” 2011, http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-11-628_en.htm.

estabelecimento e começo do DED²⁷. Ambos pretendem aumentar o apoio à sociedade civil de forma mais flexível. A UE também apoiou eleições na Argélia, Jordânia, Líbia e Tunísia através de ajuda para organização das eleições, missões de observação e times de avaliação.

Assim, a agenda de democracia voltou para a política externa da UE na região, o que também refletiu a retórica dos oficiais responsáveis, como o Comissário de Alargamento da UE, Štefan Füle e o Alto Representante da União para Assuntos Estrangeiros, Catherine Ashton, que intensificaram seus “discursos democráticos” ao constantemente trazer à tona os conceitos de “democracia profunda,”²⁸ “transição para democracia,”²⁹ e a “natureza universal” da democracia³⁰ em declarações que fazem referência à região.

No entanto, algumas questões se mantêm problemáticas na revisada política democrática para a região. Primeiro, apesar dos movimentos de protesto na região terem se voltado contra as reformas de mercado neo-liberais imposta a seus países e pedirem justiça social e direitos econômicos e sociais, o conceito de democracia que a UE continua promovendo se mantém liberal, como destacado por um órgão de pesquisa no assunto³¹. Segundo, e relacionado à primeira questão, o maior desafio para transições democráticas de sucesso na região é a volátil situação econômica e de segurança, e um esforço ousado por parte da UE em ambos os aspectos é necessário.

27 Comissão Europeia, “The European Endowment for Democracy – Support for the Unsupported,” 2012, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-1199_en.htm.

28 Veja por exemplo: Catherine Ashton, “Speech on Main Aspects e Basic Choices of the Common Foreign and Security Policy and the Common Security and Defence Policy,” 2011, http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-11-326_en.htm.

29 Veja por exemplo: Stefan Füle, “EU Response to the Arab Spring: New Package of Support for North Africa and Middle East,” 2011, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-1083_en.htm?locale=en.

30 Veja por exemplo Catherine Ashton, “Statement by the High Representative, Catherine Ashton, on the Continued Violent Crack-down of the Demonstrations in Syria,” 2011, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/120289.pdf.

31 Daniela Huber, “U.S. and EU Human Rights and Democracy Promotion Since the Arab Spring. Rethinking Its Content, Targets, and Instruments,” *The International Spectator* (forthcoming); Andrea Teti, “The EU’s First Response to the ‘Arab Spring’: A Critical Discourse Analysis of the Partnership for Democracy and Shared Prosperity,” *Mediterranean Politics* 17, no. 3 (2012), p. 266–284, doi:10.1080/13629395.2012.725297; Pace and Cavatorta, “The Arab Uprisings in Theoretical Perspective – An Introduction”; Ruth Hanau Santini and Oz Hassan, “Transatlantic Democracy Promotion and the Arab Spring,” *International Spectator* 47, no. 3 (2012), p. 66–82.

A situação econômica nos países da Primavera Árabe está se deteriorando rapidamente (exceto no caso da Líbia onde a produção de petróleo voltou aos níveis pré-revolucionários) e está ameaçando os processos de transação. O crescimento econômico nos países diminuiu devido às incertezas e agitações, assim como menor demanda vinda da Europa. O Egito é um exemplo a este respeito: o produto interno bruto (PIB) caiu para 2%, bem abaixo dos 5% em 2010. A pobreza cresceu de 21 % em 2009 para 25 em 2012. Inflação está em 8%, desemprego a 13% e com projeções de crescimento. Para responder às crescentes demandas por bem estar, o governo egípcio usou reservas econômicas, caindo dos estão 36 bilhões de dólares antes da revolução para 13 bilhões de dólares hoje em dia³². A dívida externa egípcia cresceu de 33 bilhões de dólares antes da revolução para 43 bilhões em março de 2013³³. A proposta americana de alívio da dívida em 1 bilhão de dólares parece uma gota no oceano se colocada em perspectiva. Na Tunísia, a situação é um pouco melhor com o crescimento do PIB projetado para 4 % em 2013, mas os custos de vida estão altos, o desemprego a quase 17% e quase um quarto da população vive abaixo da linha da pobreza. As dificuldades econômicas estão reacendendo a agitação social no país, botando em risco a segurança doméstica.

Para ter certeza, a UE ofereceu ajuda à região. Além da ajuda humanitária de mais de 80 milhões de euros em 2011³⁴, a ajuda para a região foi aumentada para 700 milhões de euros, principalmente através do novo programa Parceria para a Democracia e a Propriedade Partilhada³⁵. Um empréstimo adicional de 1 bilhão de euros foi disponibilizado através do Banco Europeu de Investimento (BEI)³⁶, e o Banco Europeu para a Reconstrução e o Desenvolvimento

32 Para dados, veja: The Economist, “Egypt’s Economy: Going to the Dogs,” 2013, <http://www.economist.com/news/middle-east-and-africa/21574533-unless-president-muhammad-morsi-broadens-his-government-egypts-economy-looks?zid=304&ah=e-5690753dc78ce91909083042ad12e30>; IMF, “World Economic Outlook (WEO) – Hopes, Realities, and Risks,” 2013, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2013/01/>.

33 Ahmad Zaki Othman, “Egypt’s Rising Debt Portends Political Crisis,” Al Monitor, April 24, 2013, <http://www.al-monitor.com/pulse/business/2013/04/egypt-expanding-debt-economic-political-crisis.html>.

34 Comissão Europeia, “EU Response to the Arab Spring,” 2012, http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/regional-cooperation/enpi-south/documents/eu_response_to_the_arab_spring_en.pdf.

35 http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-81_en.htm

36 http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-81_en.htm

(BERD) prevê 2.5 bilhões de euros até 2015 para a região³⁷. Para coordenar melhor o financiamento entre UE, estados-membros, BEI, BERD e instituições financeiras internacionais, a UE estabeleceu uma força-tarefa com Egito, Jordânia e Tunísia. Porém, faria sentido trazer outros doadores regionais para a esta iniciativa a fim de coordenar a ajuda e garantir uma recuperação rápida das economias dos estados em transição. O Egito, especificamente, é um caso em questão, considerando que recebeu muitos outros empréstimos e depósitos de atores regionais. Em empréstimos, o Qatar ofereceu 8 bilhões de dólares, a Arábia Saudita 4 bilhões (mais um depósito de 2.750 milhões de dólares no banco central), 2 bilhões da Líbia e 1 bilhão da Turquia³⁸. Para coordenar todos estes fundos de forma eficiente, a UE poderia buscar uma parceria estratégica especificamente com a Turquia e o Conselho de Cooperação do Golfo (CCG). Uma certa cooperação internacional já acontece neste sentido, notavelmente através da chamada Parceria Deauville com países árabes em transição, liderada pelo G8 e consistindo de Canadá, Egito, França, Alemanha, Itália, Japão, Jordânia, Líbia, Kuwait, Marrocos, Qatar, Rússia, Arábia Saudita, Tunísia, Turquia, Emirados Árabes Unidos, Reino Unido, Estados Unidos e União Europeia. Ela tem como objetivo apoiar Egito, Jordânia, Líbia, Marrocos e Tunísia com 38 bilhões de dólares em diversas áreas tais como estabilização econômica, criação de empregos, participação, governança e integração³⁹. Com frequência é chamado de o Plano Marshall para o mundo árabe mas seu financiamento é quase incomparável, considerando que os 13 bilhões de dólares oferecidos sob a estrutura do Plano Marshall em porcentagem do PIB, equivaleriam hoje em dia a uma compromisso de mais de 100 bilhões de dólares.

Mas além de ajuda, a União Europeia, como a principal parceira de negócios da região, poderia ajudar as economias do sul do Mediterrâneo de forma mais efetiva através do livre comércio. Começaram as negociações para áreas de livre comércio abrangentes e aprofundadas e parcerias de mobilidade com pioneiros como Tunísia, Marrocos, Jordânia e Egito, porém, é improvável que a UE, que atualmente enfrenta sua pior crise econômica, acabará com restri-

37 Banco Europeu para a Reconstrução e o Desenvolvimento, “EBRD’s Activities in the Southern and Eastern Mediterranean Region,” 2012, <http://www.ebrd.com/downloads/research/factsheets/semmed.pdf>.

38 Othman, “Egypt’s Rising Debt Portends Political Crisis.”

39 Departamento de Estado Americano, “Deauville Partnership with Arab Countries in Transition,” accessed May 6, 2013, <http://www.state.gov/e/eb/ecosum/2012g8/deauville/>.

ções de longa data sobre a agricultura. Os Acordos de Associação negociados sob a estrutura do PEM foram criticados desde suas criações por desmantelar barreiras sobre a importação de produtos industriais europeus por estados parceiros, enquanto mantinham o comércio de agro produtos restrito onde os estados parceiros teriam uma vantagem comparativa⁴⁰; uma prática econômica que foi amplamente vista como neo-colonial no Mundo Árabe. A abertura do mercado de agricultura seria agora uma ajuda importante para as economias abaladas dos estados em transição no sul do Mediterrâneo e enviaria um sinal positivo para os novos regimes: que a UE os vê como parceiros iguais.

3. O IMPERATIVO DE UMA ARROJADA NOVA INICIATIVA MULTILATERAL DE SEGURANÇA

Os processos de transição não só são ameaçados pelas dificuldades econômicas domésticas, mas também pelas fortes mudanças no *status quo* da região e o aumento dos conflitos na região. No Norte da África, a Primavera Árabe gerou um vácuo de segurança, especificamente na Líbia, onde o ataque de 11 de setembro à missão diplomática dos Estados Unidos foi só um dos sinais de fracasso do novo governo em estabelecer o monopólio da força em um país que poderia se tornar um estado falido⁴¹. A instabilidade na Líbia também se espalhou para a vizinhança. Com o colapso do regime de Gadhafi, veio um aumento no tráfico de armas de um depósito sem proteção usado pelo antigo regime para forças extremistas na região, ameaçando áreas já fragilizadas tais como Mali ou Mauritânia. Na Argélia, ataques terroristas também estão aumentando, e foi relatado que armas líbias chegaram tão longe quanto o Sinai, onde grupos extremistas fazem incursões desde a queda do regime de Mubarak no Egito⁴². Deve ser notado, porém, que o cenário de colapso da paz

40 Marco Montanari, “The Barcelona Process and the Political Economy of Euro-Mediterranean Trade Integration”, *JCMS: Journal of Common Market Studies* 45, no. 5 (2007): 1011–1040, doi:10.1111/j.1468-5965.2007.00758.x.

41 Para uma análise detalhada, veja: International Crisis Group, “Divided We Stand: Libya’s Enduring Conflicts,” September 14, 2012, <http://www.crisisgroup.org/en/regions/middle-east-north-africa/north-africa/libya/130-divided-we-stand-libyas-enduring-conflicts.aspx>.

42 Andrea Dessi, “Shifting Sands: Security and Development for Egypt’s Sinai,” IAI-G-MF Op-Med, November 2012, http://www.gmfus.org/wp-content/blogs.dir/1/files_mf/1353077968Dessi_ShiftingSands_Nov12.pdf.

entre Israel e Egito atualmente parece improvável. O Egito coopera com Israel nas questões de segurança no Sinai, e mediou um cessar fogo entre Israel e o Hamas em 2012, e não menos devido aos intensos esforços diplomáticos americanos o novo governo egípcio também apoia os acordos de paz, apesar disso possivelmente significar uma revisão de seus princípios de tempos em tempos.

Em contraste, outros conflitos no Oriente Médio estão inflamados. A guerra civil síria não só já causou 80.000 vítimas desde março de 2011, de acordo com as estimativas da ONU, mas seu transbordamento para toda a região na forma de milhares de refugiados que chegam à Turquia, Líbano e Jordânia, leva a tensões e à alimentação do segregacionismo em todos os países envolvidos. No Líbano, com o Hezbollah abertamente envolvido na guerra civil síria, a violência sectária está em crescimento e pode escalar, especialmente porque as eleições parlamentares estão previstas para 16 de junho deste ano. A guerra civil síria também se tornou uma guerra por procuração lutada entre o Ocidente e o Golfo de um lado, e Irã e Rússia pelo outro. Já que o Irã vê a guerra na Síria como uma intervenção orquestrada pelo Ocidente/Golfo com objetivo de derrubar o regime de seu principal aliado na região, isso também estimulou sua busca por armamentos nucleares para prevenir um destino similar para seu próprio regime, aumentando as tensões com Israel travada em uma guerra por procuração, tal como os ataques terroristas iranianos, assim como os ataques cibernéticos de Israel às estruturas nucleares iranianas e os ataques aéreos a território sírio em janeiro e maio de 2013.

O conflito entre Israel e Palestina também pode ser re-aceso. Um conjunto de fatores – a condenação internacional da Operação Chumbo Fundido e o Relatório Goldstone em 2009, a ruptura na relação turco-israelita entre 2010 e 2013, o impressionante apoio internacional à aposta da ONU na Palestina com 138 estados a favor, e também as revoltas árabes – aumentaram o sentimento de isolamento de Israel na região, deslocando seu eleitorado para a direita. A política de assentamento de Netanyahu levou a um aumento da população morando em assentamentos na Cisjordânia, deixando uma solução entre os dois estados cada vez mais inviável⁴³. Com uma solução unilateral parecendo cada vez mais uma utopia distante, o *status quo* está se tornando ainda mais

43 Nathalie Tocci, “Israel Palestine and the End of the Two-state Road,” openDemocracy, 2012, <http://www.opendemocracy.net/opensecurity/nathalie-tocci/israel-palestine-and-end-of-two-state-road>.

insustentável. Estes desenvolvimentos no Oriente Médio não só colocam em risco a estabilidade de toda a região, mas estando na vizinhança imediata da Europa também destacam, em primeiro lugar, a incapacidade da UE em organizar uma arquitetura básica de segurança em sua vizinhança. A UE procurou construir uma comunidade de segurança na região após o fim da Guerra Fria.

Como mostrado acima, a Parceria Euro-Mediterrânea foi uma prática de segurança específica da Europa a esse respeito apesar de ter sido abandonada passo a passo. Os principais bloqueios no caminho da PEM têm sido uma percepção tendenciosa da Europa sobre a região e o legado histórico do colonialismo⁴⁴, a natureza autocrática dos regimes parceiros, a priorização da UE por sua vizinhança Oriental, o conflito Israel-Palestina, uma “divisão cultural de segurança” entre os estados parceiros mediterrâneos e a Europa⁴⁵, as “identidades contestadas” dos estados parceiros mediterrâneos⁴⁶ e a negligência, inclusive de atores-chave na região tais como EUA ou Rússia na iniciativa. Ao mesmo tempo, os EUA estavam conduzindo uma iniciativa de segurança paralela, as negociações multilaterais árabe-israelitas que acompanharam as negociações bilaterais palestino-israelitas estabelecidas pela Conferência de Madrid em 1991. Consistindo de cinco grupos de trabalho sobre Controle de Armas e Segurança Regional (liderado pelos EUA e Rússia), Desenvolvimento Regional e Econômico (liderado pelos EUA), Refugiados (liderado pelo Canadá), Recursos Hídricos (liderado pelos EUA) e Meio Ambiente (liderado pelo Japão), também procurou garantir o processo através do envolvimento de poderes externos. No entanto, as negociações eram fundamentalmente dependentes do sucesso do caminho bilateral e fracassou em 1996⁴⁷.

44 Björn Hettne and Fredrik Söderbaum, “Civilian Power or Soft Imperialism? The EU as a Global Actor and the Role of Interregionalism,” *European Foreign Affairs Review* 10, no. 4 (2005), p. 535–552.

45 Fulvio Attina, “The Building of Regional Security Partnership and the Security-Culture Divide in the Mediterranean Region,” in *The Convergence of Civilizations: Constructing a Mediterranean Region*, ed. Emanuel Adler et al., 2nd Revised edition (University of Toronto Press, Scholarly Publishing Division, 2006), p. 239–265.

46 Raffaella Del Sarto, “Region-Building, European Union Normative Power, and Contested Identities: The Case of Israel,” in *The Convergence of Civilizations: Constructing a Mediterranean Region*, ed. Emanuel Adler et al., 2nd Revised edition (University of Toronto Press, Scholarly Publishing Division, 2006), 296–335.

47 Joel Peters, “The Arab-Israeli Multilateral Peace Talks and the Barcelona Process: Competition or Convergence?”, *The International Spectator* 33, no. 4 (1998), p. 63–76.

Muitos dos desafios que levaram ao fracasso destas iniciativas se mantêm, no entanto, muito também mudou na região na última década. No início dos anos 1990, o mundo era dominado pelo “momento unipolar” dos EUA⁴⁸, mas isso mudou de forma definitiva e em nenhum outro lugar isso é sentido de forma mais aguda que no Oriente Médio e no Norte da África, onde o engajamento dos EUA no Iraque e sua “mudança para a Ásia” foi visto como o primeiro passo em uma saída gradual dos EUA da região. Em contraste com isso, o interesse e engajamento de Rússia e China na região está crescendo⁴⁹. Os EUA têm um interesse crescente que a UE assuma mais responsabilidades no gerenciamento da segurança na região. A Turquia se tornou um ator regional chave, mais independente dos EUA, e também adquiriu ampla competência na construção da região⁵⁰. Por fim, as transições na região trouxeram novos atores para o governo que podem estar mais abertos a novos conceitos de segurança e assim acabar com a “divisão cultural de segurança” entre a Europa e os estados parceiros. Uma nova iniciativa arrojada para estabelecer uma parceria de segurança comum entre a UE e os estados parceiros no Mediterrâneo poderia ser vendida pelos novos governos como um sucesso de política externa.

O atual incentivo americano para renovar as negociações entre palestinos e israelenses, assim como sua iniciativa comum com a Rússia para realizar a conferência de paz de Genebra sobre a Síria em junho, poderia servir como um trampolim para a UE trabalhar uma iniciativa multilateral arrojada que visasse uma arquitetura de segurança a longo prazo para sua vizinhança ao sul. Diversas questões devem ser consideradas a esse respeito. Primeiro, deve ser impulsionada pela UE que tem competências consideráveis nessa área, mas também envolver EUA, Turquia, Rússia e China, assim como organizações regionais como a Liga Árabe e a CCG, e uma estratégia para a inclusão do Irã também tem que ser desenvolvida. Segundo, como nas negociações de paz

48 Charles Krauthammer, “The Unipolar Moment,” *Foreign Affairs* 70, no. 1 (1990), p. 23, doi:10.2307/20044692; Michael Mastanduno, “Preserving the Unipolar Moment: Realist Theories and U.S. Grand Strategy after the Cold War,” *International Security* 21, no. 4 (1997), p. 49, doi:10.2307/2539283.

49 Daniela Huber et al., “The Mediterranean Region in a Multipolar World. Evolving Relations with Russia, China, India, and Brazil,” *IAI Mediterranean Paper* 21, accessed May 6, 2013, <http://www.iai.it/content.asp?langid=1&contentid=856>.

50 Kemal Kirisci, “The EU, Turkey, and the Arab Spring: Challenges and Opportunities for Regional Integration,” *Global Turkey in Europe Working Paper* 01, 2013, <http://www.iai.it/content.asp?langid=1&contentid=778>.

multilaterais árabe-israelenses, questões-chave de segurança devem ser discutidas em grupos de trabalho específicos, como na PEM essas questões não devem estar focadas somente no conflito árabe-israelense, mas ver a segurança através de lentes com mais princípios. De forma concreta, isso deve caminhar em direção a princípios como não-proliferação de armas de destruição em massa, o não-uso da força do terrorismo, o princípio da resolução pacífica, o direito de todas as pessoas da região de viverem em segurança, o direito à autodeterminação e também questões-chave tais como normas de direitos humanos ou de Responsabilidade de Proteger. Seria basilar tentar isso agora enquanto o sistema regional está bastante fluido e incertezas sobre o futuro podem deixar atores novos e antigos mais abertos a tal iniciativa.

DANIELA HUBER é pesquisadora do IAI (*Istituto Affari Internazionale*) no programa Mediterrâneo e Oriente Médio.

REFERÊNCIAS

ADLER, Emanuel, and CRAWFORD, Beverly. Normative Power: The European Practice of Region Building and the Case of the Euro-Mediterranean Partnership (EMP). In: ADLER, Emanuel; BICCHI, Federica; CRAWFORD, Beverly, and DEL SARTO, Raffaella (eds.), *The Convergence of Civilizations: Constructing a Mediterranean Region*, German and European Studies. Toronto: University of Toronto Press, 2006, p. 3-50.

ASHTON, Catherine. Speech on Main Aspects and Basic Choices of the Common Foreign and Security Policy and the Common Security and Defence Policy, 2011. http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-11-326_en.htm.

———. Statement by the High Representative, Catherine Ashton, on the Continued Violent Crack-down of the Demonstrations in Syria, 2011. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/120289.pdf.

ATTINA, Fulvio. The Building of Regional Security Partnership and the Security-Culture Divide in the Mediterranean Region. In: ADLER, Emanuel, BICCHI, Federica, CRAWFORD, Beverly, and DEL SARTO, Raffaella (eds.). *The Convergence of Civilizations: Constructing a Mediterranean Region*. 2nd Revised edition. University of Toronto Press, Scholarly Publishing Division, 2006 , p. 239–265.

BICCHI, Federica. The European Origins of Euro-Mediterranean Practices. In: *The Convergence of Civilizations. Constructing a Mediterranean Region*, Toronto: University of Toronto Press, 2006, p. 137–190..

———. The Union for the Mediterranean, or the Changing Context of Euro-Mediterranean Relations. *Mediterranean Politics* 16, no. 1 (2011), p. 3–19. doi:10.1080/13629395.2011.547365.

BRESHEETH, Haim. The Arab Spring. A View from Israel. *Middle East Journal of Culture and Communication* 5 (2012), p. 42–57.

DEL SARTO, Raffaella. Region-Building, European Union Normative Power, and Contested Identities: The Case of Israel.” In *The Convergence of Civilizations: Constructing a Mediterranean Region*, edited by ADLER, Emanuel, BICCHI, Federica , CRAWFORD, Beverly, and DEL SARTO, Raffaella, 2nd Revised edition. University of Toronto Press, Scholarly Publishing Division, 2006, p. 296–335.

DEL SARTO, Raffaella, and Tobias SCHUMACHER. From EMP to ENP: What’s at Stake with the European Neighbourhood Policy Towards the Southern Mediterranean? *European Foreign Affairs Review* 10, no. 1, 2005, p. 17–38.

DESSI, Andrea. Shifting Sands: Security and Development for Egypt’s Sinai. *IAI-GMF Op-Med*, November 2012. http://www.gmfus.org/wp-content/blogs.dir/1/files_mf/1353077968Dessi_ShiftingSands_Nov12.pdf.

EURO-MEDITERRANEAN CONFERENCE. Barcelona Declaration, 1995. http://www.eeas.europa.eu/euromed/docs/bd_en.pdf.

EUROPEAN BANK FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT. EBRD’s Activities in the Southern and Eastern Mediterranean Region, 2012. <http://www.ebrd.com/downloads/research/factsheets/sem.pdf>.

EUROPEAN COMMISSION. EU Response to the Arab Spring, 2012. http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/regional-cooperation/enpi-south/documents/eu_response_to_the_arab_spring_en.pdf.

———. European Neighbourhood Policy Strategy Paper, 2004. http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/strategy/strategy_paper_en.pdf.

———. Evaluation of the Council Regulation Nr 2698/2000 (MEDA II) and Its Implementation, 2009. http://ec.europa.eu/europeaid/how/evaluation/evaluation_reports/reports/2009/1264_voll_en.pdf.

———. MEDA Programme, 2012. http://europa.eu/legislation_summaries/external_relations/relations_with_third_countries/mediterranean_partner_countries/r15006_en.htm.

———. Regulation of the European Parliament and of the Council Establishing a European Neighbourhood Instrument, 2011. http://ec.europa.eu/world/enp/docs/2011_prop_eu_neighbourhood_instrument_reg_en.pdf.

———. Reinvigorating EU Actions on Human Rights and Democratisation with Mediterranean Partners, 2003. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0294:FIN:EN:PDF>.

———. The European Endowment for Democracy – Support for the Unsupported, 2012. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-1199_en.htm.

FÜLE, Stefan. EU Response to the Arab Spring: New Package of Support for North Africa and Middle East, 2011. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-1083_en.htm?locale=en.

———. The Role of Civil Society in Transition and Transformation: Lessons from the Enlargement Policy of the European Union, 2011. http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-11-628_en.htm.

HANAU SANTINI, HASSAN, Ruth, and Oz. Transatlantic Democracy Promotion and the Arab Spring. *International Spectator* 47, no. 3 (2012), p. 66–82.

HETTNE, Björn, and SÖDERBAUM, Fredrik. Civilian Power or Soft Imperialism? The EU as a Global Actor and the Role of Interregionalism. *European Foreign Affairs Review* 10, no. 4 (2005), p. 535–552.

HILL, Christopher, and Smith, Karen. *European Foreign Policy: Key Documents*. London: Routledge, 2000.

HUBER, Daniela. U.S. and EU Human Rights and Democracy Promotion Since the Arab Spring. Rethinking Its Content, Targets, and Instruments. *The International Spectator* (forthcoming).

HUBER, Daniela, BAKHTIN, Vladimir, GUOFU, Li, KUMARASWAMY, P.R., and Arlene CLEMESHA. The Mediterranean Region in a Multipolar World. Evolving Relations with Russia, China, India, and Brazil. *IAI Mediterranean Paper* 21. Accessed May 6, 2013. <http://www.iai.it/content.asp?langid=1&contentid=856>.

IMF. World Economic Outlook (WEO) – Hopes, Realities, and Risks, 2013. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2013/01/>.

INTERNATIONAL CRISIS GROUP. Divided We Stand: Libya's Enduring Conflicts, September 14, 2012. <http://www.crisisgroup.org/en/regions/middle-east-north-africa/north-africa/libya/130-divided-we-stand-libyas-enduring-conflicts.aspx>.

JOFFÉ, George. The European Union, Democracy and Counter-Terrorism in the Maghreb. *JCMS* 46, no. 1, p. 147-171, January 1, 2008,).

KAUSCH, Kristina. Morocco's 'Advanced Status': Model or Muddle?, 2010. <http://www.fride.org/publication/745/morocco%27s-%27advanced-status%27:-model-or-muddle>.

KIRISCI, Kemal. The EU, Turkey, and the Arab Spring: Challenges and Opportunities for Regional Integration. *Global Turkey in Europe Working Paper 01*, 2013. <http://www.iai.it/content.asp?langid=1&contentid=778>.

KRAUTHAMMER, Charles. The Unipolar Moment. *Foreign Affairs* 70, no. 1 (1990): 23. doi:10.2307/20044692.

LIA, Brynjar. Security Challenges in Europe's Mediterranean Periphery – Perspectives and Policy Dilemmas. *European Security* 8, no. 4 (1999), p. 27. doi:10.1080/09662839908407426.

MAGEN, Amichai. On Political Order and the Arab Spring. *Israel Journal of Foreign Affairs* 6, no. 1, p. 9–21, 2012..

MASTANDUNO, Michael. Preserving the Unipolar Moment: Realist Theories and U.S. Grand Strategy after the Cold War. *International Security* 21, no. 4, p. 49, 1997,. doi:10.2307/2539283.

MONTANARI, Marco. The Barcelona Process and the Political Economy of Euro-Mediterranean Trade Integration*. *JCMS: Journal of Common Market Studies* 45, no. 5, p. 1011–1040, 2007, doi:10.1111/j.1468-5965.2007.00758.x.

OTHMAN, Ahmad Zaki. Egypt's Rising Debt Portends Political Crisis. *Al Monitor*, April 24, 2013. <http://www.al-monitor.com/pulse/business/2013/04/egypt-expanding-debt-economic-political-crisis.html>.

PACE, Michelle. An Arab 'Spring' of a Different Kind? Resilience and Freedom in the Case of an Occupied Nation. *Mediterranean Politics* 18, no. 1, p. 42–59, 2013,.

———. "Norm Shifting from EMP – to ENP: The EU – as a Norm Entrepreneur in the South?" *Cambridge Review of International Affairs* 20, no. 4, p. 659, 2007,. doi:10.1080/09557570701680704.

PACE, Michelle, and CAVATORTA, Francesco. The Arab Uprisings in Theoretical Perspective – An Introduction. *Mediterranean Politics* 17, no. 2, p. 125–138, 2012. doi:10.1080/13629395.2012.694040.

PETERS, Joel. The Arab-Israeli Multilateral Peace Talks and the Barcelona Process: Competition or Convergence?. *The International Spectator* 33, no. 4, p. 63–76, 1998.

SHELLEY, Fred. Orientalism, Idealism, and Realism: The United States and the 'Arab Spring'. *The Arab World Geographer* 14, no. 2, p. 169–173, January 1, 2011.

SOLANA, Javier. Speech at the Annual Conference of the Institute for Security Studies of the European Union, 2007. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/discours/97350.pdf.

TETI, Andrea. The EU's First Response to the 'Arab Spring': A Critical Discourse Analysis of the Partnership for Democracy and Shared Prosperity. *Mediterranean Politics* 17, no. 3, p. 266–284, 2012,. doi:10.1080/13629395.2012.725297.

THE ECONOMIST. Egypt's Economy: Going to the Dogs, 2013. <http://www.economist.com/news/middle-east-and-africa/21574533-unless-president-muhammad-morsi-broa->

dens-his-government-egypts-economy-looks?zid=304&ah=e5690753dc78ce91909083042-ad12e30.

———. Human Rights in Tunisia: No to Opposition, 2011. http://www.economist.com/node/16705491?story_id=16705491.

TOCCI, Nathalie. Israel Palestine and the End of the Two-state Road. *openDemocracy*, 2012. <http://www.opendemocracy.net/opensecurity/nathalie-tocci/israel-palestine-and-end-of-two-state-road>.

TOVIAS, Alfred. The EU and the Mediterranean Nonmember States. In *The Foreign Policy of the European Union: Assessing Europe's Role in the World*, edited by BINDI Federiga (ed.), Washington, D.C: Brookings Institution Press, 2010, p. 169–82.

U.S. DEPARTMENT OF STATE. Deauville Partnership with Arab Countries in Transition. Accessed May 6, 2013. <http://www.state.gov/e/eb/ecosum/2012g8/deauville/>.

YOUNGS, Richard. The European Union and Democracy Promotion in the Mediterranean: A New or Disingenuous Strategy? *Democratization* 9, no. 1, p. 40–62 2002.

RENOVANDO A COOPERAÇÃO UE-BRASIL: Perspectivas de triangulação na África

Bruno Ayllón Pino

1. INTRODUÇÃO: TRANSFORMAÇÕES NO ENFOQUE DA COOPERAÇÃO NO BRASIL

As relações de cooperação para o desenvolvimento entre a União Europeia (UE) e o Brasil têm experimentado uma importante mudança nos últimos cinco anos. De uma agenda tradicional, no contexto das relações regionais UE-América Latina e das relações sub-regionais UE-Mercosul, assistimos à sua transformação qualitativa em bases horizontais a partir da assinatura, em julho de 2007, do Acordo de Parceria Estratégica¹.

Quanto às relações de cooperação que cada país membro mantém com o Brasil, se verifica um processo de superação do enfoque clássico doador-receptor. Se privilegia, agora, uma cooperação fundamentada na doutrina dos países de renda média e no apoio aos *anchor countries*, ou seja, no fortalecimento institucional e no desenvolvimento de capacidades para o desenho de políticas públicas de corte distributivo, na aposta de incentivar o papel de estabilizador regional do Brasil e no suporte aos esforços do gigante sul americano na produção e manutenção de bens públicos como a preservação ambiental.

1 Uma análise sobre a parceria estratégica UE-Brasil com ênfase em suas dimensões políticas e cooperativas em: AYLLÓN, B. As relações entre o Brasil e Europa durante o segundo governo Lula: a aposta na associação estratégica. Fundação Konrad Adenauer: *Desafios para a construção de uma agenda comum entre Brasil e Europa*, Rio de Janeiro, KAS, 2011, p.125-143.

Graças a este enfoque, o Brasil se situa, hoje, entre os cinco principais receptores de Assistência Oficial ao Desenvolvimento (AOD²) na América Latina no último triênio, seguindo o Haiti, a Colômbia, a Bolívia e a Nicarágua. A análise das cifras publicadas recentemente pelo Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD³) da OCDE mostra um robusto avanço da AOD recebida pelo país. Os dados do ano de 2011, registro consolidado mais recente, mostram um progressivo aumento dos fluxos de ajuda de US\$337 milhões em 2009 para US\$661 em 2010 e US\$870 milhões em 2011, representando nesse ano 8% dos gastos líquidos totais de AOD na região latino americana.

Mesmo que em seu conjunto essas cifras sejam vultuosas, o peso da AOD em relação ao PIB brasileiro segue sendo insignificante (em torno de 0,01%), como em comparação aos fluxos de Investimento Externo Direto (IED) que, para o ano de 2011, alcançaram US\$37.584 milhões, ou seja, quarenta e três vezes mais do que a AOD recebida⁴. No ranking dos doadores bilaterais do Brasil, no biênio de 2010-2011, se destacam Noruega (US\$248 milhões), Alemanha (US\$239 milhões), Japão (US\$157 milhões), França (US\$58 milhões) e Reino Unido (US\$49 milhões). Entre as instituições e fundos multilaterais, os primeiros doadores são o *Global Environment Fund* (GEF) com US\$26 milhões, as instituições da União Europeia (US\$20 milhões) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento, BID (US\$15 milhões).

A composição setorial da AOD ajuda a entender o sentido e as motivações dos doadores em sua cooperação com o Brasil. No ano de 2011, os recursos se concentraram em programas e projetos vinculados ao saneamento básico e ao acesso à água potável, setor em que o Brasil está longe de alcançar os Objetivos do Milênio⁵. A educação e o meio ambiente completam a agenda dos principais setores. A Comissão Europeia (CE), por meio da Direção Geral de Desenvolvimento e Cooperação (EUROPEAID), vem executando no período de 2007-2013 um total de 61 milhões de Euros em programas de cooperação

2 Nota do tradutor: Em inglês, a sigla é ODA, referindo-se a Official Development Assistance.

3 Nota do tradutor: Em inglês, a sigla é DAC, referindo-se ao Development Assistance Committee.

4 CAD/OCDE: Aid at a Glance: by donor, recipient and region, 2013: <http://www.oecd.org/dac/stats/aidataglancebydonorrecipientandregion.htm>

5 Nota do tradutor: Os Objetivos do Milênio (ODMs) são metas estabelecidas em 2000 pelos Estados Membros das Nações Unidas a fim de erradicar a pobreza e findar com as desigualdades sociais mais profundas. Foram estabelecidas oito metas a serem cumpridas até 2015. Para mais informações, consulte: <http://www.un.org/millenniumgoals/>

com o Brasil, com duas prioridades: a intensificação e o fortalecimento das relações bilaterais por meio de uma ampla gama de diálogos setoriais e o apoio da dimensão do meio ambiente.

Este texto se dedicará ao estudo da dimensão clássica da cooperação para o desenvolvimento “no” Brasil. Contudo é importante conhecer o enfoque tradicional dos doadores para identificar as transformações que estão se produzindo, especialmente no caso da União Europeia (UE). As novas formas de cooperação “com” o Brasil apostam em um trabalho conjunto com terceiros países e regiões, aproveitando a combinação dos recursos financeiros e capacidades técnicas que podem aportar os doadores da OCDE e os organismos multilaterais com as experiências e políticas públicas do modelo brasileiro de desenvolvimento. Surge, assim, com renovado vigor, a Cooperação Triangular (CTR) como uma das modalidades de associação para o desenvolvimento com ímpeto, potencialidades e vantagens.

Neste capítulo se analisarão, em primeiro lugar, as características, vantagens e inconvenientes da CTR como instrumento de desenvolvimento e as perspectivas do Brasil e da UE a respeito. Em segundo lugar, nos concentraremos na evolução da CTR e na sua realização prática em um crescente número de programas e projetos brasileiros, especialmente na África. Em terceiro lugar, se abordará a irrupção da CTR na agenda de cooperação Brasil-UE, exemplificando sua importância e futuros desdobramentos. Por último, se colocarão algumas reflexões sobre os obstáculos que estão surgindo na promoção da CTR no marco da Parceria Estratégica.

2. TRAÇOS DA COOPERAÇÃO TRIANGULAR: PERSPECTIVAS BRASILEIRAS E EUROPEIAS

Desde os anos 80 do século XX, a CTR se considera um mecanismo de grande potencial para ampliar o leque de associações em favor do desenvolvimento, propiciando a exploração mais sistemática de complementaridades, recursos e capacidades entre os países do Norte e do Sul com a participação ocasional de Organismos Internacionais. No século XXI, se destacou seu papel como modalidade que facilita a articulação e a convergência da Cooperação Sul-Sul (CSS)⁶

6 Não existe uma definição universal consensual sobre a CSS. Neste texto, consideramos a CSS, ou cooperação entre países em desenvolvimento, como um amplo marco de colaboração que inclui três dimensões: política, econômico-comercial e técnica.

com a Cooperação Norte-Sul (CNS) em um jogo de ganhos triplos para todas as partes: 1) pela combinação de recursos financeiros e técnicos dirigidos aos países receptores com menor nível de desenvolvimento; 2) pela visibilidade e ampliação da escala na cooperação dos países emergentes; 3) pela redução dos custos e influencia na CSS que os países desenvolvidos conseguem (Gómez; Ayllón, Albarrán, 2011).

Existem razões suficientes para afirmar que a CTR está destinada a ter um papel protagonista na reconfiguração pela qual passa a cooperação internacional para o desenvolvimento nestes anos. O reconhecimento da modalidade realizado em diversos foros multilaterais, seus variados formatos de articulação, o crescimento e o constante número de programas e projetos, especialmente no âmbito latino americano, provam isso. Segundo os dados do Informe sobre a CSS da Secretaria Geral Ibero americana (SEGIB), entre os anos de 2006 e 2010, se registraram na região uma média anual de mais de 60 projetos de CTR, com destaque para o protagonismo do Chile, México, Brasil e Argentina, com o apoio financeiro e técnico de Japão e Alemanha e, mais recentemente, da Espanha e dos Estados Unidos (SEGIB, 2011). Diferentemente do espaço ibero americano, não existem dados agregados sobre a CTR na África, a pesar de existir um mercado protagonismo das iniciativas triangulares do Japão, da Alemanha e, em menor escala, dos Estados Unidos em países como Moçambique Guiné Bissau e Angola. Em todos esses casos, a cooperação brasileira se faz presente como agente articulador das iniciativas dos países desenvolvidos e dos países menos avançados no continente africano.

Embora a CTR represente “uma dimensão crescente na ajuda internacional para o desenvolvimento por seu papel complementar em relação à ajuda bilateral e multilateral”, como reconheceu o Foro de Cooperação para o Desenvolvimento do ECOSOC (2008, 2010), nos encontramos perante uma modalidade em construção, da qual desconhecemos aspectos fundamentais sobre sua escala, recursos financeiros e impactos. A característica central da CTR consiste na atuação conjunta de três países que se unem em uma relação de associação. O objetivo principal consiste no aproveitamento das respectivas vantagens comparativas e capacidades, aumentando a escala de cooperação, tornando mais eficaz a transferência de recursos, multiplicando o intercâmbio de conhecimentos e obtendo, assim, avanços significativos na aprendizagem conjunta, especialmente para o sócio de menor desenvolvimento.

As definições sobre a CTR não contam tampouco com consensos amplamente aceitos. Cada um dos atores implicados nessa modalidade a define em função de suas concepções sobre desenvolvimento, de suas perspectivas sobre o que deve ser a cooperação, de suas próprias experiências como doador ou receptor de ajuda e de suas estratégias de política exterior. As diferentes definições dos organismos internacionais, dos doadores tradicionais, dos países emergentes e dos outros países em desenvolvimento mostram uma variedade de visões nem sempre convergentes.

Os principais pontos de encontro se concentram nas complementaridades, na combinação de recursos, nas sinergias que se geram e nas possibilidades de trocar conhecimentos e experiências. As diferenças são apreciáveis em uma questão central: a origem ou a gênese da CTR e a presença de vínculos bilaterais na decisão triangular. A maioria dos países do Sul e alguns organismos multilaterais consideram que a CTR surge da interação entre dois países em desenvolvimento, à qual se une um país doador ou organização internacional, sendo, portanto, um instrumento de apoio à CSS na qual a horizontalidade seria o traço característico. Nesse formato é a lógica bilateral Sul-Sul, que predomina na relação triangular e isso se manifesta alegadamente, na equidade, no consenso, nos custos compartilhados e no respeito aos princípios básicos da CSS: não ingerência em assuntos internos, respeito à soberania, ausência de condicionalidades, caráter desligado ou *untied*, emprego de recursos locais, enfoque *demand-driven*, etc.

Para os países ou organismos vinculados ao CAD/OCDE e para a UE, a origem da CTR se encontra em uma relação prévia estabelecida entre o doador tradicional e o país emergente mais avançado, que se aliam para promover soluções técnicas conjuntas a favor de um país menos desenvolvido. Esta discussão é importante, pois tem capacidade para determinar o sentido e as práticas que serão impressas aos projetos de CTR, podendo prejudicar a apropriação e o papel de liderança do país receptor no processo de negociação, execução e prestação de contas.

Uma visão dominada pelo enfoque de aliança entre um doador tradicional e um país emergente, a partir de experiências prévias de cooperação bilateral pode promover uma assimetria reforçada se não forem tomadas as devidas precauções. Poderia se impor um enfoque regido pela oferta de interesses dos vértices mais poderosos do triângulo, diminuindo as opções do receptor para definir suas prioridades temáticas a partir de suas necessidades e relegando sua participação na CTR a um papel de passividade.

Parte da literatura acadêmica alerta sobre os efeitos da CTR na apropriação e na liderança dos países receptores quando esta se concebe apenas como um mecanismo de fortalecimento de alianças entre os doadores tradicionais e os países emergentes. Teme-se que as preferências setoriais e as prioridades de desenvolvimento dos países menos avançados não recebam atenção suficiente, especialmente se a ênfase das iniciativas é posta no fortalecimento das capacidades do provedor emergente. Para evitar esse risco é importante garantir e fortalecer a capacidade dos sócios receptores para internalizar e se apropriar das ações do processo iniciado na CTR, especialmente na definição dos âmbitos de trabalho, na adoção de políticas e na institucionalização dos procedimentos (GTZ/ABC, 2009).

Poderia se produzir, também, uma “terceirização” da cooperação do doador tradicional, que confundisse a CTR com a venda ou contratação de serviços internacionais de assessoria e capacitação técnica, corrompendo, assim, a essência da complementaridade pautada pela combinação de recursos e capacidades. Essa perspectiva de redução de custos é considerada a partir do âmbito da OCDE como um dos “potenciais benefícios” que encerra a CTR (Keeley, 2012).

A tendência de alguns doadores de considerar a CTR como uma via para a redução dos custos de execução, por meio da subcontratação de soluções técnicas mais baratas que podem oferecer os países emergentes, desagrada muitos países em desenvolvimento como o Brasil, os quais temem uma desnaturalização da CSS. Por outro lado, alguns países emergentes e outros de renda média manifestaram sua preocupação com o fato de que a CTR seja considerada uma estratégia de *phasing out*, ou de “retirada elegante” de muitos doadores, que substituiriam sua cooperação bilateral direta por uma espécie de “delegação” (Altenburg & Weikert, 2007).

Outro aspecto importante são as visões instrumentais que predominam em algumas definições, especialmente no que se refere ao financiamento. Poderia se deduzir que para muitos países em desenvolvimento o que é realmente relevante na CTR é a contribuição financeira do país doador do Norte. Em geral, esses últimos não desejam limitar sua participação na CTR ao papel de “bancos financiadores” da CSS, posto que entendem que o potencial da triangulação reside em processos de planificação conjunta que se estabelecem a partir de uma associação entre iguais, na qual os doadores compartilham seus recursos técnicos mais sofisticados e aportam sua robusta experiência institucional (Suarez, 2011).

O fator diferenciador da CTR em relação a outras modalidades de cooperação não é tanto o número de atores envolvidos, mas sim o tipo e a qualidade de relações que se estabelecem entre as três partes. Essa horizontalidade se manifesta na distribuição das responsabilidades, na negociação equitativa dos custos entre os sócios, nos mecanismos para explorar as complementaridades orientados por um enfoque de demanda, nos dispositivos para garantir o intercâmbio efetivo de conhecimento entre todas as partes com base na reciprocidade e nas diretrizes para a coordenação e a harmonização de procedimentos.

Desses pressupostos, a clarificação dessas estratégias; a explicitação dos interesses e expectativas de cada uma das partes; a retificação de lacunas de informação; a sistematização de casos e experiências com um enfoque qualitativo ou o estabelecimento de mecanismos de monitoramento, avaliação e comunicação em parâmetros e linguagens comuns se convertem em requisitos imprescindíveis para o aproveitamento do potencial da CTR. Apesar de a CTR favorecer a complementaridade entre os enfoques de desenvolvimento dos participantes, ela apresenta o desafio de coordenar os sócios.

Para o Brasil, a CTR consiste na “execução de ações conjuntas por dois países (ou um país e um organismo internacional) que se unem em atenção às necessidades de um terceiro, sempre com o objetivo de promover a capacitação profissional, o fortalecimento institucional e o intercâmbio técnico”⁷. Considera-se que a triangulação implica na negociação e execução de um projeto demandado por um sócio em desenvolvimento no qual confluam as contribuições técnicas ou financeiras de instituições brasileiras e as de países desenvolvidos ou organizações multilaterais. A partir desses pressupostos, a CTR apresentaria vantagens comparativas: por um lado, a mobilização de mais recursos e insumos técnicos; por outro, a disseminação de conhecimentos adaptados e comprovados por realidades semelhantes às encontradas em outros países em desenvolvimento.

Segundo perspectiva oficial, a CTR não é uma modalidade que busca financiar ou delegar a capacidade brasileira, mas busca compartilhar recursos técnicos, humanos e materiais de forma complementar, com o objetivo de realizar projetos com efeitos positivos e sustentáveis. Nessas iniciativas, a CTR deve incluir os princípios da CSS, ou seja, responder a demandas de países em desenvolvimento, utilizar recursos locais, preferencialmente,

7 http://www.abc.gov.br/abc/abc_ctpd_triangular.asp

não visar a fins lucrativos e não interferir em assuntos internos. Na visão do ex-diretor da ABC, as parcerias triangulares favorecem o impacto das associações de desenvolvimento da cooperação brasileira. A CTR complementaria as iniciativas bilaterais e fortaleceria as relações com os sócios, gerando oportunidades de soluções inovadoras, atraindo novos sócios e doadores, ampliando o alcance dos projetos com mais efetividade (ABC, 2006; MRE, 2010; Farani, 2010).

O desafio da CTR para o Brasil consiste em articular as ações de CSS com as de CNS, a partir de mecanismos que sejam operativamente eficientes e valorizem as contribuições dos sócios. As partes devem respeitar as particularidades de cada modalidade de cooperação, sem imposição de modelos que não surjam de consensos multilaterais. Esse aspecto foi ressaltado pelo Brasil em foros de eficiência da ajuda, posto que se assume que o êxito da CTR somente será factível caso doadores e organizações internacionais se familiarizem com os elementos básicos da CSS, sem considerá-la uma forma de trabalho subordinada a CNS (MRE, 2010; Lopes, 2009).

No que se refere às instituições comunitárias, a UE não possui, todavia, uma perspectiva estratégica nem conta com os instrumentos adequados para a execução e gestão da CTR. O Tratado de Lisboa ou o Tratado de Funcionamento da UE não oferecem um fundamento sólido e explícito para o desenvolvimento da CTR. Nem mesmo o Consenso Europeu sobre Desenvolvimento, de 2006, nem o Código de Conduta da UE relativo à divisão do trabalho no âmbito da política de desenvolvimento, de 2007, mencionam a existência da CSS ou a possibilidade de apoiá-la por meio da CTR. Nos últimos anos, foram formuladas em Bruxelas algumas orientações referentes às relações com as economias emergentes, contudo se trata de um enfoque fragmentado e com dificuldades para articular formas de trabalho conjunto, em formatos inclusivos e horizontais, como os que propiciariam a maior implicação da UE nas associações inovadoras que podem surgir da CSS e triangular (Schulz, 2010).

No marco das expectativas financeiras 2014-2020, a UE desenhou novos instrumentos de cooperação com os países emergentes. Os documentos recentes mais importantes são o Programa para o Câmbio e as propostas da Comissão Europeia (CE) para a regulação do Instrumento de Cooperação para o Desenvolvimento e do Instrumento de Parceria para a cooperação com terceiros países que deixam a porta aberta ao apoio da cooperação comunitária para a

CSS e a execução de iniciativas triangulares⁸. Contudo, apesar desses avanços modestos, a UE segue sem definir uma política global de apoio a CSS e de fomento a CTR. Não existem diretrizes claras, nem estratégias estruturadas que explorem a complementaridade e a articulação das iniciativas da UE no marco das parcerias estratégicas, com as experiências dos Estados Membros mais ativos na prática da triangulação como Alemanha, França, Espanha, Itália e Holanda. Embora o discurso tenha sido modificado e a CTR comece a ser considerada uma ferramenta útil na relação com os países emergentes é necessário impulsionar inovações na estrutura de gestão da política de desenvolvimento da UE. As lições do fracasso da UE em suas tentativas de impulsionar a CTR com a China na África deveriam ser consideradas (Stahl, 2012).

Em síntese, em sua dimensão global, a CTR se encontra em uma fase de aperfeiçoamento. Na dimensão UE-Brasil, se encontra ainda em uma fase embrionária. É urgente avançar no seu desenvolvimento conceitual, instrumental e metodológico atendendo primordialmente às prioridades dos países menos desenvolvidos. As tensões que podem surgir entre os doadores tradicionais, os países emergentes e outros países em desenvolvimento, como consequência das perspectivas divergentes sobre as normas aplicáveis em sua execução, não devem ser obstáculo às oportunidades que oferece a aproximação de posturas na prática da cooperação.

3. BRASIL E A PRÁTICA DE COOPERAÇÃO TRIANGULAR

A CTR está sendo incorporada na prática da cooperação brasileira embora se trate de uma modalidade recente. Desde 2008, se observa uma tendência “in crescendo”, e uma maior intensidade, nas demandas que o país recebe para compartilhar suas experiências de desenvolvimento em esquemas de triangulação. Como sustentou o ex-chanceler brasileiro, na medida em que as capacidades nacionais aumentam e que as experiências internacionais do país se consolidam, gerando “retornos claros, mensuráveis e positivos, o Brasil expande seus horizontes de cooperação” (Amorim, 2010). Em diferentes geometrias

8 Comunicação da Comissão “Increasing the impact of EU Development Policy: an Agenda for Change” (Bruxelas, 13 de Outubro de 2011). As propostas de regulação dos instrumentos, foram apresentadas em 7 de Dezembro de 2011. Ver AYLLÓN, B. (2012): “Transformações globais, potências emergentes e cooperação sul-sul: desafios para a cooperação europeia”, *Caderno CRH*, Salvador/UFBA, v.25, nº 65, maio/agosto, p.233-249.

e com um número variável de sócios, as instituições federais, as organizações sociais e os governos locais, diversificam suas alianças e incrementam sua participação em esquemas de CTR em setores como a saúde, a agricultura e a educação. Alguns doadores privados como a Fundação Bill e Melinda Gates manifestaram seu interesse em se associar com o Brasil em Iniciativas triangulares na África⁹.

Assim como a CSS, a CTR representa um instrumento da política externa brasileira. Ambas são úteis ao objetivo de alcançar diversos interesses nacionais entre os quais se destaca a difusão do modelo brasileiro de desenvolvimento, o estreitamento dos laços com outros países e a construção de uma imagem de potência emergente comprometida na tarefa de desenvolvimento internacional. Representa também o reconhecimento da excelência e da efetividade operacional da cooperação técnica prestada pela Agência Brasileira de Cooperação (ABC) e por outras instituições federais.

Os antecedentes da CTR de Brasil remontam aos anos 90, com o Programa de Capacitação para Terceiros Países com o Japão na América Latina e África. Com apoio da agência japonesa (JICA), o Brasil transferia seus conhecimentos e tecnologias, adaptando-os à realidade dos beneficiários. Havia outros formatos que incluíam organismos internacionais, mas sem o componente de complementaridade das respectivas capacidades técnicas, pois as agências multilaterais atuavam somente como financiadoras (Nogueira, 2007; Iglesias, 2010).

Podemos identificar três etapas na evolução da CTR no Brasil. Em uma primeira etapa, a participação do Brasil pode ser explicada pela necessidade de superar o problema da escassez de recursos financeiros. A CTR desempenhava um papel de alavanca para novos projetos. Ao trabalhar com países desenvolvidos e organismos multilaterais, o Brasil concedia à relação entre sócios um importante valor político orientado à construção de diálogos horizontais (Barbosa, 2005; ABC, 2006).

Em uma segunda etapa, a partir de 2004, a CTR adquiriu uma maior expressão no Haiti, onde o Brasil se associou com o Canadá em iniciativas de imunização; com a Espanha em projetos de recuperação ambiental e promoção

9 Segundo informa o website da Fundação Gates, em novembro de 2011, se firmou um Memorando com a ABC para o apoio a pequenos produtores rurais na África Subsaariana. Acordou-se uma contribuição financeira por parte da Fundação de US\$2,5 milhões para o programa África-Brasil de Inovação Agropecuária executado pela EMBRAPA.

de desenvolvimento agro-florestal sustentável; com a Argentina, na construção de cisternas para a produção de hortaliças; com o Fundo para as Populações das Nações Unidas (UNFPA) na luta contra a violência de gênero; com o Banco Mundial em programas de merenda escolar e manejo de resíduos sólidos e com a Organização Internacional do Trabalho (OIT) no combate ao trabalho infantil. A experiência inédita financiada pelo Fundo IBAS¹⁰ (Índia, Brasil e África do Sul) para o Alívio da Fome e da Pobreza em projetos para a coleta de resíduos sólidos em Carrefour-Feuilles (Porto Príncipe) recebeu o Prêmio das Nações Unidas como melhor iniciativa de CSS em 2006 (ABC, 2006).

Em uma terceira fase, durante o segundo mandato do presidente Lula (2007-2010), o êxito do Brasil em suas políticas públicas atraiu o interesse de países desenvolvidos e organismos internacionais, que propuseram iniciativas de triangulação, com a inovação de sua extensão geográfica até a África. A CTR brasileira se expandiu rapidamente graças a combinação de suas vantagens comparativas entre as quais se destacam suas afinidades econômicas e culturais com países do Sul, a adaptabilidade de suas políticas e experiências de desenvolvimento e os custos reduzidos de execução. A ampliação para uma extensa gama de setores contribuiu para diversificar as temáticas (Farani, 2011).

Tabela 1. Setores da Cooperação Triangular do Brasil

- Combate ao trabalho infantil	- Regeneração de áreas urbanas
- Aviação civil	- Biossegurança
- Educação	- Agricultura
- Saúde, prevenção e controle da malária	- Capacitação profissional
- Reforço da infraestrutura	- Governo eletrônico
- Produção de biocombustíveis	- Desenvolvimento urbano
- Modernização de processos legislativos	- Meio Ambiente
- Administração Pública	- Segurança alimentar
- Fortalecimento de instituições judiciais	- Capacitação educativa e desportiva
- Combate à fome e à pobreza	- Sociedade da informação
- Manutenção de recursos hídricos	- Relações laborais

Fonte: Elaboração própria com base no IPEA/ABC, 2010.

10 O Fundo IBAS financiou US\$498.750 para projeto de desenvolvimento agrícola em Guiné-Bissau.

O Reino Unido, a Austrália, o Canadá, a Espanha, a França, a Itália, a Noruega, os Estados Unidos e Suécia manifestaram seu interesse na promoção de iniciativas de CTR com o Brasil. Para dar suporte a essas ações se firmam acordos bilaterais que definem diretrizes e aspectos operacionais. A ABC negociou memorandos com a Itália e com o Japão (2007), com Israel (2009), Alemanha, Austrália e EUA (2010) e Espanha (2011). No âmbito da CTR Sul-Sul-Sul, o Brasil assinou, em 2006, um protocolo com a Argentina para a execução de projetos conjuntos no Haiti e um memorando com Cuba, em 2010, na área da saúde. Nesses casos, cada país financia suas atividades e compartilha os recursos humanos, técnicos e financeiros. O Brasil assume a posição de financiar, pelo menos, uma parte da CTR de forma que não se interprete que se está “subcontratando” sua cooperação. De forma geral, a ABC prefere financiar projetos “um a um”, mesmo que sob programas “guarda-chuva”, mais amplos (Lopes, 2009).

Nos últimos anos, se registra um importante número de projetos de CTR com valores orçamentários crescentes. Destacam-se o Japão, a Alemanha e os EUA como principais sócios, os três de maneira significativa na África, seguidos das agências das Nações Unidas, especialmente a Organização Mundial do Trabalho (OIT) e a Organização para a Agricultura e a alimentação (FAO).

Com o Japão, os projetos triangulares se realizam na área agrícola em Moçambique, a partir de experiências prévias de cooperação nipo-brasileira (Funada, 2013). O projeto mais conhecido é o Pró-Savana, executado pela EMBRAPA, o Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR) e a Empresa de Assistência Técnica e Rural (EMATER), para o qual a JICA pretende aportar cerca de US\$200 milhões nos próximos anos. Além disso, se constituiu, em 2012, o Fundo Nacala com o objetivo de atrair investimentos privados para o Pró-Savana. O valor inicial do fundo é de US\$2000 milhões para um prazo de dez anos. Em Angola, a CTR se centrou em projetos de saúde para a construção de capacidades no hospital Josina Machel de Luanda, com a participação do Instituto do Coração (INCOR) de São Paulo e da Universidade de Campinas. A iniciativa foi executada entre 2007 e 2010 com um orçamento de US\$722.529.

A Alemanha se especializou na triangulação no setor de meio ambiente e em normas técnicas de qualidade. Com apoio do Ministério brasileiro correspondente e do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) foram criados Centros de Tecnologias Ambientais. Também foi fortalecido institu-

cionalmente o Instituto de Normalização de Moçambique. Alguns resultados foram a aprovação da Lei de Metrologia Legal e o estabelecimento de mecanismos de proteção aos consumidores. Esse projeto contou com um orçamento de US\$1.719.163 milhões financiados na modalidade de custos compartilhados: Brasil (46%), Alemanha (29%) e Moçambique (25%).

Com os EUA, o Brasil executou projetos triangulares em Guiné-Bissau para o fortalecimento do poder legislativo e, em Moçambique, no combate ao HIV/AIDS e em apoio a plataformas agrícolas de inovação tecnológica. Esse último projeto conta com montantes de US\$8 milhões (USAID)¹¹ e de US\$4,2 milhões (ABC). Em São Tomé e Príncipe a associação EUA-Brasil contribuiu para a estruturação do programa de controle e vigilância de malária. Além disso, no marco da Conferência Internacional sobre Biocombustíveis, que se deu em São Paulo em 2008, o Brasil e os EUA firmaram um memorando para levar a modalidade de cooperação energética para Senegal e Guiné-Bissau.

O Reino Unido apostou no trabalho junto ao Ministério de Desenvolvimento do Brasil, apoiando o Programa de Cooperação África-Brasil em desenvolvimento social. A iniciativa nasceu de um projeto de cooperação bilateral Brasil-Gana (*Livelihood Empowerment Against Poverty*) no campo da luta contra a pobreza e a exclusão social, a partir da difusão das experiências brasileiras em programas de transferência condicionada de renda (Bolsa Família). Além disso, por meio do DFID¹², a cooperação britânica apoia a iniciativa *Africa-Brazil Agricultural Innovation Marketplace*¹³. Em termos de ajuda no setor alimentar, o Reino Unido realizou em 2012 uma doação de US\$900.000 para a capacitação de pessoal no Programa Brasileiro de compra de alimentos na África.

Com a França, o Brasil desenvolveu projetos triangulares no Gabão para o monitoramento via satélite da selva centro-africana e para a capacitação de técnicos do Instituto de Investigação Agrária de Moçambique com a EMBRA-

11 Nota do Tradutor: A USAID, ou U.S. Agency for International Development, é a agência norte-americana para o desenvolvimento. Seus objetivos coadunam atender aos interesses do país e desenvolver o aprimoramento social em outros países. Para mais informações: <http://www.usaid.gov/>

12 Nota do Tradutor: O DFID, ou Department for International Development, é o órgão que conduz as iniciativas para aliviar a pobreza e oferecer ajuda ao desenvolvimento para outros países. Para mais informações: <https://www.gov.uk/government/organisations/departments-for-international-development>

13 <http://www.africa-brazil.org>

PA e o centro francês CIRAD¹⁴ como parceiros. A CTR ganhou uma nova dimensão no marco da parceria estratégica França-Brasil assinada em 2008 por Sarkozy e Lula. Acordou-se em concentrar as iniciativas conjuntas na África nos setores de saúde, energia, educação e agricultura. Um exemplo desse novo impulso é o projeto de apoio à piscicultura em Camarões, junto à CIRAD e à Universidade Estadual Paulista (UNESP) como entidades executoras.

A Itália participa modestamente na cooperação com o Brasil na África. O principal projeto foi o desenvolvimento do bairro de Chamanculo, no marco da estratégia de reordenamento dos assentamentos informais em cidades moçambicanas. Os sócios da iniciativa são o Ministério de Relações Exteriores italiano, a *Cities Alliance*¹⁵, a Caixa Econômica Federal, o Ministério das Cidades brasileiro e a municipalidade de Maputo. O custo total do projeto foi de US\$2.997.800.

Em parceria com a agência de países da OCDE, a ABC tramitava, em 2010, um total de 19 projetos de CTR, em fase de negociação ou execução. O orçamento dessas iniciativas era de US\$49 milhões, dos quais o Brasil financiava 30%. Os projetos trilaterais aprovados entre 2003 e 2010 implicaram um investimento de cerca de US\$20 milhões da parte brasileira, complementados com recursos das contrapartes bilaterais e multilaterais e representaram quase 20% do portfólio de projetos da ABC. Esses se concentraram no Haiti, no Paraguai e em Moçambique, nas áreas de capacitação profissional, fortalecimento institucional, intercâmbio técnico, políticas sociais e autonomia alimentar. Em 2011, o portfólio triangular da ABC contava com 31 projetos em diferentes fases (15 na América Latina e 16 na África). Moçambique, com cinco projetos em execução e quatro em negociação, se destaca como o principal destino da CTR brasileira. Em Angola, se registravam três projetos em negociação. Em Camarões, Quênia e São Tomé e Príncipe havia um projeto em execução respectivamente, ao passo que no Gabão se estava negociando outra iniciativa (MRE, 2010; ABC/Secretaria para a Comunicação, 2011).

14 Nota do Tradutor: A CIRAD, ou Centre de Cooperation Internationale en Recherche Agronomique pour le developpment), é um centro de pesquisa francês que visa produzir e disseminar conhecimento sobre agricultura e temas relacionados e agir em cooperação junto a países em desenvolvimento para transmitir tais conhecimentos e técnicas. Mais informações em: <http://www.cirad.fr/qui-sommes-nous/le-cirad-en-bref>

15 Nota do Tradutor: A ONG Cities Alliance é uma parceria global que visa a reduzir a pobreza urbana e a promover o papel das cidades dentro do desenvolvimento sustentável. Mais informações em: <http://www.citiesalliance.org/>

Tabela 2. Seleção de projetos triangulares do Brasil na África

Projeto e período de execução	Países parceiros	Instituições brasileiras executoras	Distribuição de custos (em dólares)	Custos totais (em dólares)
Desenvolvimento do Instituto Nacional de Normalização e Qualidade (INNOQ) 13/08/2010 a 31/12/2012	Alemanha e Moçambique	Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (INMETRO)	Brasil: 795.053 Alemanha: 511.110 Moçambique: 413.000	1.719.163
Fortalecimento do Instituto de Investigação Agrária de Moçambique (IIAM) 01/05/2010 a 30/06/2014	EUA e Moçambique	EMBRAPA	Brasil: 4.200.000 EUA: 8.000.000	12.200.000
Melhora da capacidade de investigação e transferência de tecnologia para o desenvolvimento do Corredor de Nacala (Pró-Savana) em Moçambique 01/11/2010 a 31/10/2015	Japão e Moçambique	EMBRAPA	Brasil (ABC): 3.672.960 Brasil (EMBRAPA): 1.356.280 Japão: 7.317.000 Moçambique: 1.137.600	13.483.840

Fonte: ABC/Secretaria para a Comunicação, 2011

Tabela 3. Operações triangulares de ajuda alimentar entre Espanha e Brasil

Ano	Países beneficiários	Toneladas métricas de alimentos doados pelo Brasil	Aportes da Espanha (milhões de €)
2009	Cuba, Honduras e Haiti	40.000	5.000.000
2010	Zimbábue	2.495	1.000.000
	Sudão	3.600	2.000.000
	Moçambique	2.068	1.000.000
	Haiti	23.800	13.300.000
2011	Somália	7.800	3.000.000
	Sudão	12.300	6.000.000

Fonte: Oficina Técnica de Cooperação da AECID, Brasília. 27/10/2011.

Uma inovação na prática de triangulação do Brasil são as operações de ajuda alimentar em aliança com a cooperação espanhola que se intensificaram na África, com o apoio de outros doadores como os EUA e a Austrália na Somália. A origem dessa iniciativa foi um acordo político entre os ex-presidentes Lula e Rodríguez-Zapatero durante a XVIII Cúpula Ibero americana de São Salvador (2008)¹⁶. O esquema de trabalho consiste na doação de alimentos brasileiros (arroz, feijão e leite em pó) e a contratação pela Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (AECID) de navios cargueiros para transportar os alimentos a terceiros países. A distribuição em si dos alimentos é realizada pelo Programa Mundial de Alimentos (WFP, na sigla em inglês). Esta experiência foi replicada pela UE em 2012, através de sua

16 Com a Espanha houve iniciativas pontuais em apoio a saúde entre Brasil e Níger em 2012.

oficina de ação humanitária (ECHO), com doações de alimentos brasileiros ao Senegal.

O Brasil possui, além disso, uma experiência singular de triangulação com organismos multilaterais. No ano de 2012, as instituições brasileiras implementaram com organismos internacionais por volta de vinte projetos na África, América Latina, Caribe e Timor Leste¹⁷. Com a OIT se executaram, em 2010, 16 projetos trilaterais (9 em execução e 7 em negociação), com valores próximos a US\$6 milhões. Em 2011, EUA e Brasil celebraram um acordo junto a OIT para a promoção de trabalho decente. Brasil coopera também com a OIT no desenvolvimento de políticas de proteção social na América Latina e na Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP). Na Guiné-Bissau, o Brasil se associou com a FNUAP em projetos sobre demografia e com o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC) para o estabelecimento do Centro de Formação das Forças de Segurança com um orçamento inicial de US\$3 milhões (MRE, 2010; IPEA, 2010).

Porém a CTR não se limita somente a esses agentes. Desde 2010, algumas organizações sociais brasileiras (Fundação Gol de Letra, Instituto Elos e Arquitetos do Brasil – DF) colaboram com a UNESCO em construção de escolas-piloto de ensino básico em Guiné-Bissau no marco do projeto Jovens Lideranças para a Multiplicação de Boas Práticas Sócio-Educativas. A iniciativa está financiada integralmente pela ABC com investimento de US\$1,5 milhão.

Também é relevante o papel das cidades e governos estaduais. A experiência de Diadema (São Paulo) com Montreuil (França) em projetos de saneamento básico no Mali foi um caso pioneiro de triangulação descentralizada. Em abril de 2011, a Subchefia de Assuntos Federais da Presidência da República, com apoio da ABC e em associação com a Embaixada da França e a *Delegation pour l'Action Extérieure des Collectivités Locales* lançaram uma chamada para projetos conjuntos franco-brasileiros no Haiti e na África¹⁸. Entre as cidades selecionadas se destacaram Fortaleza (Ceará) e Guarulhos (São

17 Presidência da República. Brasil. Mensagem ao Congresso Nacional. 04/02/13. p.302.

18 A SAF define a CTR descentralizada como “ações internacionais empreendidas pelos governos subnacionais (municípios e estados) do Brasil e as coletividades territoriais de outros países para promover ações coordenadas a favor das autoridades locais de um terceiro país com o objetivo de contribuir para a solução de seus desafios de desenvolvimento e para o fortalecimento de suas políticas públicas”.

Paulo) com Lyon e Saint-Denis em projetos de patrimônio cultural e gestão de resíduos com prefeituras de Benin e Moçambique.

4. A COOPERAÇÃO TRIANGULAR NO MARCO DA PARCERIA ESTRATÉGICA

A CTR se incorpora a agenda UE-Brasil a partir da Comunicação da CE titulada “Para uma parceria estratégica UE-Brasil”¹⁹, na qual se reconhece o avanço do programa brasileiro de cooperação:

Tal como outras potências emergentes, o Brasil assume um papel cada vez mais decisivo na cooperação Sul-Sul, sobretudo na sua própria vizinhança e na África lusófona. Enquanto que o empenho da maioria dos “dadores emergentes” se destina muitas vezes a obter resultados e retorno a curto prazo, o programa de cooperação do Brasil (de escala relativamente reduzida) está mais orientado para o desenvolvimento sustentável, a longo prazo. O Brasil é conhecido pelo seu trabalho de promoção activa no plano multilateral e pelo desenvolvimento de modelos inovadores de cooperação multilateral e trilateral, [...] Existe uma convergência de abordagem entre a UE e o Brasil no que diz respeito à cooperação para o desenvolvimento como meio de promover a paz e a segurança. (Comissão Europeia, 2007, s.p.)

Nesse documento se identifica a preferência da CE por explorar vias para a CTR com o Brasil e a comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP) no campo energético e por estabelecer um marco para consolidar as relações com os Países Africanos de Língua Portuguesa (PALOP). O Brasil não desejava a triangulação com a UE em projetos de desenvolvimento na América Latina e no Caribe. Assim como com outros doadores, a cooperação brasileira manifestou sua preferência em orientar seus projetos de triangulação na direção da África. A comunicação da CE sugeriu um difuso apoio da UE à disseminação da experiência brasileira entre seus vizinhos no que se refere a soluções inovadoras aplicadas na luta contra a pobreza, a desigualdade, a exclusão social, a redução dos desequilíbrios regionais, a proteção social e o trabalho digno. Contudo, até o momento, não existem iniciativas concretas.

19 COM (2007) 281. Bruxelas, 30/05/2007.

Essas sucintas análises sobre a CTR foram ampliadas no Plano de Ação Conjunta subscrito na II Cúpula UE-Brasil (Rio de Janeiro, 28 de dezembro de 2008). Nessa ocasião se reiterou o papel da CTR como instrumento idôneo para consolidar a paz, assegurar assistência a países em situações pós-conflito e lutar contra a criminalidade. Ampliaram-se os potenciais setores de atuação conjunta incluindo os Direitos Humanos, a construção da paz e a assistência pós-conflito no Haiti e na Guiné Bissau. O Plano continha uma parte sobre “diálogo bilateral e desenvolvimento global e cooperação em terceiros países”, no qual se afirmava que “Brasil e a UE estão convencidos de que, unindo forças, podem acelerar o progresso rumo a essas prioridades compartilhadas” atribuindo grande relevância “ao papel da CTR” como uma das grandes prioridades da parceria estratégica.

A ênfase do Plano se colocou sobre a capacitação e o apoio ao cumprimento dos Objetivos do Milênio por meio da promoção do pleno emprego e do trabalho decente, do fomento a igualdade de gênero e da inclusão social em benefício daqueles países em desenvolvimento que mostrem interesse na CTR. Os setores identificados foram saúde, com base no modelo brasileiro, especialmente na prevenção do HIV e na produção de medicamentos genéricos; a inovação agrícola e a produção mais eficiente de alimentos; a educação, a partir da experiência brasileira no acesso ‘a educação de grupos sociais excluídos.

Na V Cúpula UE-Brasil (Bruxelas, 4 de Outubro de 2011), foi apresentado o último Plano de Ação Conjunta 2012-2014, no qual se multiplicaram as referências à CTR em relação ao Plano anterior, mesmo que com certa reiteração. A triangulação foi considerada uma das “principais áreas da parceria estratégica, de grande importância para acelerar o progresso rumo às prioridades compartilhadas”. Segundo o texto, as iniciativas triangulares “devem respeitar princípios tais como a apropriação pelo país sócio e a adequação de suas estratégias de desenvolvimento e tomar conta da dimensão cultural do processo de desenvolvimento”. É importante ressaltar a ênfase no fato de que a “CTR entre o Brasil e a UE, em associação com países em desenvolvimento, deva ser promovida como uma forma complementar as iniciativas de cooperação bilateral já existentes e que deva potencializar o conhecimento, a coerência e os recursos financeiros adicionais em benefício dos países em desenvolvimento”.

Quanto aos setores cobertos por futuras iniciativas de CTR consideradas no Plano, se concordou em colaborar em direção à promoção dos Direitos Humanos, à estabilização pós-conflito e a reconstrução, em particular no Haiti

e na Guiné Bissau; na capacitação no combate às drogas e ao crime organizado a pedido de terceiros países; na saúde, na agricultura de pequeno porte e familiar, na segurança alimentar e nutricional e na exploração das oportunidades para a cooperação em matéria de desenvolvimento sustentável com os Estados Parte do Tratado de Cooperação Amazônica assim como na cooperação interestatal com os países do MERCOSUL e os PALOP.

Em comparação com outras declarações, a VI Cúpula UE-Brasil (Brasília, 24 de Janeiro de 2013) não fez menções significativas à CTR no documento final. Apenas se saudou a decisão de proceder à assinatura da Carta de Brasília por parte do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), da CE e dos PALOP-Timor Leste. O acordo estabelece as ações e o marco regulador da triangulação em apoio aos processos eleitorais. Em paralelo à celebração da VI Cúpula, e com apoio financeiro da UE, se desenvolveu na sede do TSE o “Encontro de Cooperação entre os órgãos de gestão eleitoral dos PALOP”. Cabe perguntar se poderia se interpretar essas breves menções à CTR como um primeiro sinal de redução de expectativas.

Examinando o desempenho do programa de CTR que se estabeleceu desde o primeiro Plano de Ação Conjunta, se constata que seu desenvolvimento vem sendo bem mais modesto. Muitas das prioridades não saíram do papel e outras foram reformuladas ou sofreram atrasos como consequência do extenso e complexo processo de identificação e negociação dos projetos triangulares. Dois âmbitos surgem como os mais relevantes na CTR entre Brasil e UE: a cooperação energética e a cooperação eleitoral.

Quanto à área energética, a iniciativa partiu do Brasil a pedido de vários sócios africanos, em dezembro de 2008 e foi rapidamente aceita pela CE. Na terceira Cúpula UE-Brasil (Estocolmo, 6 de Outubro de 2009) se anunciou o compromisso de trabalhar em conjunto em ações par o desenvolvimento sustentável de bioenergia na África. O objetivo era favorecer a produção de etanol no continente africano para sua venda no mercado europeu. Pretendia-se que os países africanos pudessem se beneficiar de seu acesso ao mercado europeu exportando biocombustíveis, no marco das preferências tributárias que a UE concede a países do grupo ACP²⁰. Durante a IV Cúpula UE-Brasil

20 Nota do Tradutor: O grupo ACP é uma organização formada pelos países Africanos, Caribenhos e do Pacífico. O grupo é ligado à União Europeia pelo Acordo de Cotonou, que rege a relação entre a UE e os 79 países que fazem parte do grupo. Para mais informações: <http://www.acp.int/content/secretariat-acp>; <http://ec.europa.eu/europeaid/where/acp/overview/cotonou-agreement/>.

(Brasília, 14 de julho de 2010) deve se destacar a declaração dos presidentes Lula da Silva, Durão Barroso e Herman Van Rompuy, situação em que celebraram o acordo alcançado para a elaboração de estudos sobre bioenergia na África. Em uma primeira fase, se desenvolveriam investigações e experiências piloto em Moçambique com a previsão de incorporar posteriormente outros países africanos.

Os resultados até agora foram escassos: um estudo de viabilidade sobre produção bioenergética em Moçambique, em 2011; uma manifestação de interesse por parte do Quênia e avanços no âmbito do diálogo setorial UE-Brasil em energia. As negociações não prosperaram em parte dadas as limitações institucionais da União Africana (UA), identificada como o sócio regional. Assim como na falida experiência de triangulação da UE com a China, se sobrevalorizaram as capacidades da UA para representar os interesses dos países africanos (Stahl, 2012).

Na área de cooperação eleitoral, foi a partir da IV Cúpula que se registraram alguns avanços. Em primeiro lugar, se adotou um programa de trabalho elaborado em um seminário organizado pela ABC (20 e 21 de Maio de 2009), com o apoio do Projeto de Diálogos Setoriais UE-Brasil, que estabeleceu as bases sobre as quais Brasília e Bruxelas cooperariam na promoção do desenvolvimento dos PALOP, Haiti e Timor Leste. Nesse encontro tanto os representantes da ABC como da UE reconheceram o valor potencial da CTR, mas constataram as dificuldades que sua execução apresentava. A superação dos obstáculos exigiria enfrentar dois desafios: um de tipo político – assegurar “a plena apropriação do conhecimento pelos países beneficiários e alinhar as ações com suas estratégias de desenvolvimento nacional” – outro de tipo técnico – especialmente para a CE, motivado pelo fato de que nenhum dos instrumentos existentes houvesse sido concebido para a execução triangular. Em consequência, o êxito dos projetos dependeria do consentimento por parte dos países beneficiários da África para que fossem utilizados os recursos dos programas indicativos nacionais e regionais de caráter bilateral, no âmbito do Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED) com a finalidade de articular as ações propostas²¹.

Em segundo lugar, se firmou uma carta de intenções para a cooperação eleitoral nos PALOP e no Timor Leste apoiada no memorando de entendimento, firmado em 2007, entre a CE e a CPLP para o oferecimento de assis-

21 <http://www.dialogossetoriais.org/index.php/pt/promocao-da-cooperacao-triangular>

tência e observação eleitoral que já contava com algumas experiências piloto. Precisamente, no marco do FED, a CE havia financiado um projeto de apoio aos ciclos eleitorais nos PALOP cuja aplicação previa explicitamente a possibilidade de triangular com o Brasil em qualquer dos quatro componentes do projeto: 1) a melhoria das capacidades dos órgãos de administração eleitoral; 2) a disseminação de ferramentas e metodologias em português sobre administração eleitoral; 3) o aumento da participação de mulheres e jovens; 4) a melhora das capacidades de parlamentos e meios de comunicação para informar sobre os processos eleitorais. A CE financiou o projeto, no final de 2011, com €6 milhões de euros, dentro de um projeto gerido pelo PNUD em cooperação com a Justiça eleitoral brasileira. Previamente, em julho desse ano, o TSE firmou um memorando de entendimento com o PNUD como instrumento de suporte das atividades.

Em novembro de 2011, se celebrou em Maputo, a VIII Reunião dos Coordenadores Nacionais de Cooperação dos PALOP e do Timor Leste. Nessa ocasião, a ABC sugeriu um possível modelo para tornar mais efetiva essa triangulação por meio da Secretaria Executiva da CPLP que atuaria como gestora de projetos trilaterais financiados com recursos do referido programa UE-PALOP-Timor Leste.

5. REFLEXÕES FINAIS

O balanço que se pode realizar da triangulação entre Brasil e a UE apresenta dois aspectos muito diferentes. Um, de caráter retórico: a manifestação de intenções, a pré-identificação de possíveis campos de atuação e sua posterior incorporação aos Planos de Ação. Outro, de caráter prático, referindo-se à execução efetiva dessas iniciativas. É conhecido que os tempos de negociação e amadurecimento das ações em CTR sejam muito mais dilatados que na cooperação bilateral. O caso da CTR entre Brasil e a UE não é uma exceção. Nesse momento, o campo com mais possibilidades é o dos biocombustíveis, concretamente em Moçambique, onde se firmou um Memorando de Entendimento e se comissionou à Fundação Getúlio Vargas realizar os estudos de viabilidade. Outra iniciativa exitosa é a triangulação para o fortalecimento dos sistemas eleitorais dos PALOP.

A dificuldade de tornar mais efetiva a CTR entre a UE e o Brasil dadas as mencionadas dificuldades de gestão e de alocação de verbas orçamentárias

levantam dúvidas sobre sua viabilidade e percurso no longo prazo. Uma das dificuldades alegadas pela CE para executar os projetos é a não disposição de fundos específicos para o financiamento de iniciativas triangulares. Segundo informações da ABC, a Delegação da UE em Brasília, somente a partir do ano 2014, com o novo orçamento comunitário, poderia utilizar algumas das linhas de financiamento do novo Instrumento de Parceria (IP) que se completariam com recursos aportados pelo Brasil.

As diferentes visões das instituições brasileiras e comunitárias em torno da CTR também podem afetar sua execução. O governo brasileiro é relutante quanto à incorporação de alguns dos elementos da agenda de eficácia da ajuda que a UE adota e não deseja ver limitada a autonomia de seus programas de cooperação. É importante ressaltar que conforme os parâmetros da cooperação brasileira com respeito ao modelo de triangulação com a UE, além do princípio *demand-driven* e de ausência de condicionalidades, deve haver uma divisão de custos de maneira que a ABC financie a parte que envolve os componentes da missão sob sua responsabilidade e à UE os seus custos, sem que haja, em nenhum caso, transferência de recursos da UE ao Brasil e vice-versa. Por outro lado, os projetos triangulares devem contar, necessariamente, com a participação de instituições especializadas brasileiras nas fases de desenho e execução dos projetos. Em caso contrário, não haveria uma ação de apoio à CSS, ainda que a sua execução se realize entre três sócios.

Da sua parte, a CE propicia a coordenação entre doadores e a harmonização dos procedimentos, apostando por reduzir a proliferação e fragmentação dos projetos. Soma-se a isso que tudo aponta para uma diminuição do financiamento via AOD os países emergentes, como mostra o limitado orçamento IP²². Tudo isso poderia desagradar o governo brasileiro e impactar os projetos triangulares na África. Além disso, muitos países africanos terminam por não entender as vantagens que pode trazer a CTR dado que obteriam os mesmos ou melhores benefícios e sem tantas travas procedimentais por via da cooperação bilateral. Será necessário redobrar esforços para mostrá-los as potencialidades da CTR.

Outras complicações podem surgir devido à rigidez dos procedimentos da CE em suas, até agora, limitadas experiências triangulares. Nesse ponto,

22 Ao passo que o Instrumento de Cooperação para o Desenvolvimento contaria com 23.295 milhões de € para o período 2014-2020, o IP estaria dotado apenas com 1.131 milhões de €.

existem grandes diferenças em comparação com a flexibilidade da CTR realizada pelos Estados Membros. Por esse motivo, a CE deveria justificar suficientemente o valor agregado e a vantagem comparativa de sua CTR frente às iniciativas triangulares que já desenvolvem alguns Estados Membros. Lembremos que os princípios dos três C (coordenação, complementaridade e coerência) que regem a política comunitária de cooperação para o desenvolvimento desde o Tratado da União Europeia (1992) seguem vigentes e que a CTR propõe a necessidade de um esforço adicional por parte da CE e dos Estados Membros para assegurar seu cumprimento. A reflexão sobre os mecanismos de divisão do trabalho na CTR se converte em uma urgência inadiável.

BRUNO AYLLÓN PINO é professor e pesquisador associado ao Instituto Universitário de Desenvolvimento e Cooperação da Universidade Complutense de Madri (Espanha). Entre 2010 e 2012, foi pesquisador bolsista no projeto “Cooperação Internacional para o Desenvolvimento” do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABC. “Cooperação Técnica com Países em Desenvolvimento. Instrumento de desenvolvimento nacional e de impulso à Cooperação Sul-Sul”, *Via ABC*, março, 2006.

ABC/Secretaria de Comunicação “Brazilian Technical Cooperation. Agriculture, Food Security and Social Policies”, *Fact Sheet* e apresentação em *power point* durante a 37ª sessão da FAO, Roma, 24 de junho de 2011.

ALTENBURG, T. & WEIKERT, J. “Trilateral Development Cooperation with “New Donors”, *Briefing Paper 5/2007*, Bonn, German Development Institute, 2007.

AMORIM, C.: *Cooperação Saúde*, nº2, abril, 2010, p.4-5.

BARBOSA, P.H.B. *O Brasil e a EMBRAPA: o viés instrumental da cooperação técnica horizontal*, Dissertação de Mestrado, Instituto Rio Branco, Brasília, 2011.

FARANI, M. *Diálogo Brasil-África em segurança alimentar, combate à fome e desenvolvimento rural*. Apresentação. Brasília: ABC, 2011.

FARANI, M. “Case 3: Brazil”. *High-Level Meeting on South-South and Triangular Cooperation*, Director, Brazilian Agency for Cooperation Global South-South Cooperation Development Expo 2010 Annex, UNDP, 2010, p.118-119.

FUNADA, S.: *Analysis of the Discourse and Background of the ProSAVANA Programme in Mozambique – focusing on Japan’s role*, Tokyo University of Foreign Policy, January 20, 2013.

GÓMEZ, M.; AYLLÓN, B.; ALBARRÁN, M. *Reflexiones prácticas sobre cooperación triangular*, Madrid, CIDEAL, 2011.

GTZ/ABC. *Triangular Cooperation: new paths to development*, Summary report of the discussions and experiences presented in the 1º International Symposium on Triangular Cooperation, Brasília, July, 2009.

IPEA/ABC. *Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional: 2005-2009*. Brasília, 2010.

KEELEY, B. *From Aid to Development. The Global Fight against Poverty*, Paris, OECD, 2012, p.160-161.

IGLESIAS, C.A. *A cooperação técnica horizontal brasileira como instrumento da política externa: a evolução da CTPD no período 1995-2005*, FUNAG, Brasília, 2010.

LOPES, M. “Intervention. Coordinator-General for Multilateral Technical Cooperation”, *Policy Dialogue on Development Cooperation*, Mexico DF, 28/09/ 2009.

MRE. *Balanco de Política Externa (2003-2010)*. Secretaria de Planejamento Diplomático. Item 7.1.3 (Cooperação triangular prestada), Brasília, 2010.

NOGUEIRA, R. “A cooperação trilateral do Brasil: ineditismo e expansão”, *Discurso no evento comemorativo dos 20 anos da ABC*, 4 de outubro de 2007.

SEGIB. *La Cooperación Sur – Sur en Iberoamérica: balance de los últimos cinco años*, Madrid, 2011.

SCHULZ, N. S.: *La UE: ¿un socio que no quiere crecer*, Policy Brief nº 33, FRIDE, Febrero, 2010.

STAHL, A.K. *Trilateral Development Cooperation between the EU, China and Africa: what prospects for South Africa*, Centre for Chinese Studies/Univ. Stellenbock, august, 2012.

SUAREZ, I. “La cooperación triangular: una modalidad emergente en las relaciones Norte – Sur”, em ROJAS, F. y BEIRUTE, T. *América Latina y el Caribe: nuevas formas de cooperación. Las dimensiones Sur-Sur*. FLACSO/Fundación Carolina, Ed.Teseo, Buenos Aires, 2011, p.69-84.

A CRISE FINANCEIRA NA EUROPA: qual papel para os BRICS?

Miguel Otero-Iglesias

1. INTRODUÇÃO

A crise financeira global teve início nos Estados Unidos em 2007, e provocou o colapso do Lehman Brothers no outono de 2008 e a crise da dívida na Europa, que atingiu primeiramente a Grécia no fim de 2009 e ainda não teve fim. Estes acontecimentos são vistos como o divisor de águas na reconfiguração da ordem internacional política e econômica, e aumentaram a percepção de que o Ocidente está em declínio e o Resto dos países, especialmente os BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) estão emergindo. Sob esta perspectiva, este capítulo pretende analisar o papel dos BRICS na crise europeia. Quatro argumentos serão apresentados: em primeiro lugar será demonstrado que uma das causas da crise é a falta de competitividade da qual sofrem alguns países periféricos da zona do euro frente ao resto do mundo, especialmente os mercados emergentes – o que foi parcialmente engatilhado por uma valorização nominal formidável do euro nos anos anteriores a crise. Nesse sentido, pode-se argumentar que a crise é consequência de um mundo cada vez mais globalizado e competitivo. Este argumento explica também porque vozes protecionistas tem ganhado força na Europa – à exceção da Alemanha, os BRICS são vistos na zona do euro cada vez mais como ameaça, e não como oportunidade. Além disso, a Europa tem se tornado mais introspectiva e temerosa frente aos outros países, uma tendência que tem o potencial de prejudicar sua influência nos assuntos internacionais.

A crise expôs claramente as fraquezas da União Europeia como um todo, e mais específica da União Monetária Europeia (EMU, na sigla em inglês). Contudo, – e este é o segundo argumento – a crise também mostrou que a UE continua sendo o mercado único mais importante do mundo. Formuladores de política em mercados emergentes começaram a descartar a Europa como um continente envelhecido com baixos níveis de dinamismo, mercados de trabalho rígidos e perspectivas de crescimento baixas, mas quando as ondas do tsunami da crise europeia os atingiram perceberam o quanto suas companhias e investidores ainda dependem do mercado europeu, tanto para consumo quanto para inovação tecnológica. Ironicamente, a crise do euro lembrou os Estados Unidos e os mercados emergentes que a UE ainda importa. Talvez seja menos importante no futuro – a tendência de diversificar para além da Europa foi reforçada pela própria crise – mas por enquanto ainda é a maior economia do mundo, representando aproximadamente 25% do PIB mundial. Isso significa que quando há uma recessão na UE há também redução do crescimento nos outros países. É por essa razão que formuladores de política em Washington, Brasília e Beijing instaram formuladores de política em Bruxelas, Berlim e Paris a agir em conjunto e resolver a crise do Euro. Nesse sentido, a crise deu novo equilíbrio às relações: oficiais europeus não estão mais em posição de dizer aos seus colegas dos BRICS como conduzir suas economias – é mais provável que o inverso ocorra, para desalento dos europeus. Portanto, a crise realmente enfraqueceu em certa medida da UE e fortaleceu as vozes dos BRICS em organizações internacionais e fóruns como o FMI e o G20.

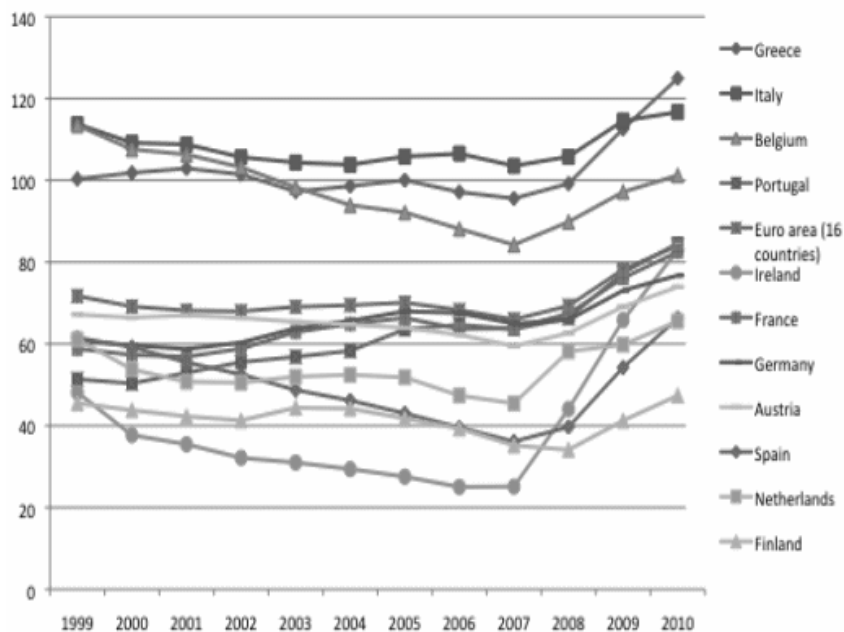
O terceiro argumento deste capítulo é que o acrônimo BRICS é, de certa forma, enganador. O rótulo pode ter funcionado muito bem como campanha de marketing para o Goldman Sachs – é verdade que estes países possuem taxas de crescimento superiores às dos EUA e da UE e seus líderes encontram-se periodicamente – mas em análise mais profunda se torna óbvio que esta não é uma aliança homogênea. Os cinco países compartilham um objetivo: aumentar sua influência nos assuntos internacionais. Mas as suas diferenças econômicas, políticas e estratégicas são grandes demais para que ajam como um bloco consolidado. Por essa razão, ao analisar seu papel na crise do Euro é melhor focar em cada país individualmente. Ao fazê-lo, fica clara a preponderância da China, que teve efeito estabilizador crucial durante a crise: sua decisão por continuar investindo na zona do Euro evitou pânico generalizado

nos mercados financeiros europeu e internacional. É interessante notar que de certa maneira a China ocupou o espaço deixado para os Estados Unidos, que pela primeira vez em décadas adotou postura mais passiva com relação a integração europeia.

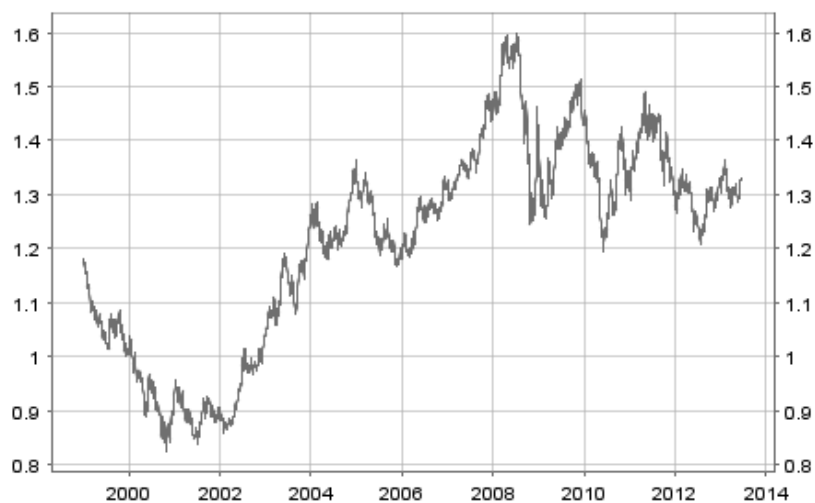
De maneira geral, portanto, – e este é o argumento final – os BRICS podem ser vistos como uma das causas da crise, mas também como parte da solução. A bola agora está na quadra dos europeus, e se eles quiserem que alguns dos BRICS que mais rapidamente crescem abram seus mercados para produtos e investimentos oriundos da Europa talvez precisem dá-los em troca mais voz na governança da economia mundial. Nesse sentido a UE, ou ao menos a zona do Euro, deveria considerar seriamente a possibilidade de ter um único assento no FMI e além, simplesmente porque uma posição unificada tornaria mais fácil o uso do mercado comum e do acesso ao mesmo (tanto para comércio quanto para investimentos) como moeda de barganha com as potências emergentes.

2. VIVENDO COM O EURO VALORIZADO

Por algum tempo, e especialmente porque os formuladores de política alemães sobrevalorizaram este ponto, a percepção geral na mídia e entre formuladores de política e especialistas ao redor do mundo foi de que a crise do Euro era consequência de políticas fiscais frouxas na periferia da zona do Euro; felizmente, essa análise ganhou nuances. Há agora um consenso entre os pesquisadores de que a crise europeia possui quatro faces: é fiscal, bancária, de competitividade e política. (Otero-Iglesias 2013). Enquanto é correto dizer que a Grécia, e até certo ponto a Itália, experimentaram uma crise fiscal com a razão dívida/PIB chegando a 100%, Espanha e Irlanda são casos diferentes: sua dívida pública era bastante baixa (menos de 40%, ver gráfico 1) antes da crise estourar. Nesses casos o problema foi a formação de bolhas imobiliárias insustentáveis aliadas a níveis excessivos de endividamento familiar, alimentados pela facilidade de crédito. Assim, ao se analisar Irlanda e Espanha é mais preciso dizer que sofreram uma crise bancária. (De Grauwe, 2010).

Gráfico 1. Dívida pública bruta consolidada

Fonte: Comissão Europeia, AMECO.

Gráfico 2. Taxa de câmbio dólar-Euro

Fonte: Banco Central Europeu.

O que maneira geral é verdade para todos os países na periferia da zona do Euro (talvez com exceção à Irlanda) é que a sua competitividade internacional erodiu ao longo da última década. Diversas razões podem explicar este fator: uma é que pela primeira vez em muitas décadas estes países tiveram uma moeda forte – é importante salientar que o Euro valorizou quase 100% entre 2002, quando valia US\$0,86, e 2008, quando estava cotado a US\$1,60 (ver gráfico 2). Esta valorização maciça foi um incentivo para alterar a atividade econômica na direção de bens e serviços não comercializáveis, o que fez dessas economias que já eram menos focadas na exportação ainda mais dependentes da demanda doméstica.

Durante certo tempo países como a Espanha tiveram bom desempenho. Tendo como base forte demanda doméstica e investimentos massivos em infraestrutura e construção civil eles geraram taxas de crescimento superiores a média da zona do Euro. Contudo, gradualmente sua competitividade internacional enfraqueceu, não apenas devido a valorização do Euro mas também porque seus níveis de inflação elevaram os salários indexados à inflação acima dos níveis relativamente baixos de produtividade. Adicionando a isso o desenvolvimento de políticas de contenção salarial por parte de empresas alemãs; a entrada dos países da Europa central e oriental na UE, atraindo as montadoras dos principais países da zona do Euro; e a entrada da China na OMC em 2001, passando a disputar ferozmente mercados de setores tradicionais de países do sul da zona do Euro, como sapatos e têxteis, é possível compreender porque seu déficit de balança comercial começou a crescer. Infelizmente, estes países não usaram o crédito barato resultante da entrada no Euro para melhorar suas estruturas econômicas e galgar posições a cadeia de valor agregado. Ao invés disso, uma moeda muito forte, falta de mecanismos para administração de crises e estruturas para governança da união monetária e a expansão da globalização os fizeram excessivamente vulneráveis a choques externos. Uma pesquisa recente publicada pelo FMI traz gráficos que explicam essa evolução (ver tabela 1). A tabela mostra como entre 2000 e 2008 países como Grécia, Itália, Espanha e Portugal aumentaram substancialmente suas importações da Ásia emergente, países exportadores de petróleo e Europa Central e Oriental. Em geral o impacto da China nos desequilíbrios internos e externos que estão na origem da crise europeia não pode ser negado. Nesse sentido, o FMI reconhece que (2012, p. 4) “the rise of China generated strong demand for machinery and equipment goods exported by Germany while exports from euro area debtor countries were displaced from their foreign markets by Chinese exports”.

Tabela 1. Exportações e Importações dos países da zona do Euro vis-a-vis Ásia emergente, exportadores de *commodities* e países da Europa Central e Oriental

		Imports (ratio of GDP) 1999-2000	Imports (ratio of GDP) 2007-2008	Exports (ratio of GDP) 1999-2000	Exports (ratio of GDP) 2007-2008
Greece	Emerging Asia	1.4%	2.6%	0.2%	0.1%
	Commodity Exporters	2.2%	4.3%	0.6%	0.5%
	CEE	0.9%	1.5%	1.4%	1.6%
	Total	4.5%	8.3%	2.1%	2.3%
Italy	Emerging Asia	1.1%	2.2%	0.9%	1.2%
	Commodity exporters	1.9%	3.2%	1.3%	2.4%
	CEE	1.0%	1.8%	1.4%	2.4%
	Total	4.0%	7.2%	3.5%	6.0%
Portugal	Emerging Asia	1.1%	1.4%	0.2%	0.9%
	Commodity Exporters	2.3%	3.6%	0.8%	1.8%
	CEE	0.4%	0.7%	0.2%	0.6%
	Total	3.7%	5.7%	1.2%	3.3%
Spain	Emerging Asia	1.4%	2.4%	0.4%	0.5%
	Commodity Exporters	1.9%	3.4%	0.8%	1.1%
	CEE	0.3%	0.9%	0.5%	0.8%
	Total	3.7%	6.6%	1.6%	2.4%
France	Emerging Asia	1.2%	1.6%	0.9%	1.3%
	Commodity Exporters	1.6%	2.4%	1.4%	1.7%
	CEE	0.4%	1.1%	0.7%	1.1%
	Total	3.2%	5.1%	3.0%	4.1%
Germany	Emerging Asia	1.9%	3.1%	1.3%	2.7%
	Commodity Exporters	1.5%	2.7%	1.4%	3.2%
	CEE	2.1%	3.7%	2.3%	4.7%
	Total	5.5%	9.6%	5.0%	10.6%

Fonte: Fundo Monetário Internacional

Como consequência da crise, os países endividados realizaram processos dolorosos de ajustes e começaram a aumentar suas exportações para fora da zona do Euro. A Espanha, por exemplo, está colhendo números de exportação recorde. Seu déficit da balança comercial bilateral com a China é representativo da evolução geral antes e depois da crise estourar: em 2002 a Espanha tinha um déficit de cinco bilhões de euros em suas relações comerciais com a China; seis anos depois, em 2008, este valor havia mais que triplicado, atingindo os 18,3 bilhões de euros. Contudo, desde o início da crise este número a baixar, chegando a 13,8 bilhões em 2012 (ver tabela 2).

Tabela 2: Exportação e importação entre Espanha e China

	Exports		Imports		Net	
	Value	% previous year	Value	% previous year	Value	% previous year
2002	796,1	25,51%	5.770,8	13,62%	-4.974.6	11,92%
2003	1.100,3	38,21%	6.729,1	16,61%	-5.628.6	13,15%
2004	1.162,2	5,63%	8.531,3	26,78%	-7.369.06	30,92%
2005	1.527,3	31,41%	11.709,3	37,25%	-10.182.0	38,17%
2006	1.722,2	12,76%	14.369,6	22,72%	-12.647.3	24,21%
2007	2.126,7	23,49%	18.492,7	28,69%	-16.366.0	29,40%
2008	2.152,7	1,23%	20.492,5	10,81%	-18.339.8	12,06%
2009	1.986,1	-7,74%	14.457,5	-29,45%	-12.471.3	-32,00%
2010	2.663,4	34,10%	18.916,4	30,84%	-16.252.9	30,32%
2011	3.387,3	27,18%	18.704,8	-1,12%	-15.317.4	-5,76%
2012	3.765,7	11,09%	17.631,3	-5,42%	-13.865.5	-9,09%

Fonte: Ministério da Economia, Espanha

É difícil avaliar se essa tendência terá continuidade nos próximos anos. No caso específico da Espanha é interessante observar que, apesar de todos os esforços para tornar-se mais competitivo, o país ainda possui déficits em suas relações comerciais com os cinco países dos BRICS. Este cenário contrasta com o observado no núcleo da zona do euro, em especial Alemanha e Holanda, que conseguem prosperar graças à demanda dos BRICS.

Esta situação divergente é terreno fértil para vozes protecionistas na periferia, e mesmo na França. É crescente o sentimento de que é impossível competir com mercados emergentes em salários, logo a solução deve ser fechar o mercado europeu para essa competição desleal. As recentes medidas anti-dumping adotadas pela UE contra os painéis solares chineses são apenas o exemplo mais recente dessa tendência: em geral, a Comissão Europeia (2012) reconhece que alguns países dos BRICS, inclusive o Brasil, vem adotando barreiras não-tarifárias no comércio desde o início da crise financeira global, e chegou o momento da UE responder na mesma moeda. Não se pode afirmar que esta abordagem mais assertiva por parte da Comissão irá funcionar, especialmente considerando que há uma divisão entre o sul e a França, defensores de uma atitude mais agressiva, e a Alemanha, Reino Unido, Holanda e países nórdicos, de pensamento mais liberal, que temem uma guerra comercial. Alguns formuladores de política nesses países nórdicos estão mais próximos a visão de Jim O'Neill (2011), o mentor intelectual do acrônimo BRIC, que argumenta que a Europa deveria ver os BRICs (O'Neill não considera a África do Sul parte do grupo)

como uma oportunidade, e não como ameaça. Em suas palavras, o medo dos BRICs *“reflects a more common European concern that somehow Europe can no longer influence the rest of the world, and can only be influenced by it. Changing this perception and raising the awareness that the emergence of the BRICs can be positive for Europe is an urgent task for Europe’s political leaders and intellectual thinkers”*. Em locais como a Alemanha esta mensagem foi internalizada, mas na periferia da zona do Euro muitos desconfiam dela.

3. A EUROPA AINDA IMPORTA

Apesar de todo o pessimismo acerca do futuro da UE, e da zona do euro em particular, esta crise mostrou que a UE ainda importa. Era comum dizer que quando os Estados Unidos espirram, a Europa pega um resfriado. Desta vez é possível dizer que os Estados Unidos desenvolveram um resfriado muito forte, a Europa teve febre, mas o vírus está ameaçando se espalhar pelo globo. A crise serviu como alerta para muitos formuladores de política ao redor do mundo, que vinham descrevendo a Europa como um continente estagnado com mercados de trabalho rígidos, populações envelhecidas, pouco dinâmico e com projeções baixas para suas taxas de crescimento. Em sua visão a Europa vinha se tornando cada vez menos importante nos assuntos políticos e econômicos. Contudo, ao longo dos últimos anos estes mesmos analistas perceberam que o mercado único europeu é quase tão importante quanto o americano: é maior em números absolutos, e a economia da UE é mais aberta do que a dos Estados Unidos. Conforme explicado pelo premiê chinês, Wen Jiabao, em fevereiro de 2012:

Now Europe is facing a debt crisis and we must consider relations with Europe strategically to protect our national interests. On the one hand, our biggest export market is Europe. On the other hand, Europe is our biggest source for importing technology. From this perspective, helping to stabilise European markets in fact amounts to helping ourselves. (citado em Buckley, 2012).

Comentários similares foram feitos por formuladores de política em todos os membros dos BRICS. A razão é clara: a recessão que teve início na zona do euro no fim de 2011, e que continua se desenvolvendo no momento em que este artigo é escrito (Junho de 2013), teve efeitos consideráveis nesses cin-

co países. Uma comparação entre os níveis de crescimento em 2011 e 2012 confirma esta afirmação: enquanto os EUA cresceram 1,8% em 2011 e 2,2% em 2012, o Brasil passou de 2,7% para 0,9%; a Rússia de 4,3% a 3,4%; a Índia de 7,7% para 4,0%; a China de 9,3% para 7,8% e a África do Sul de 3,5% para 2,5%. (FMI, 2013). A péssima situação econômica na Europa gerou tanta preocupação nos governos dos BRICS que o grupo concordou, em junho de 2012, em aumentar a capacidade de empréstimos ao FMI caso a Europa precisasse de mais ajuda financeira para resgatar algumas de suas maiores economias, como Itália e Espanha. Após o Japão decidir colocar US\$ 60 bilhões na mesa, a China ofereceu US\$ 34 bilhões, e Brasil, Rússia e Índia US\$ 10 bilhões cada. No entanto, os BRICS lembraram aos europeus que este dinheiro apenas estaria disponível depois da completa implementação das reformas eleitorais acordadas em 2010 para o órgão – o que ainda não aconteceu. É significativo também que os Estados Unidos abstiveram-se de prover qualquer ajuda financeira extra ao FMI, em parte devido às suas próprias dificuldades econômicas internas, mostrando um relativo declínio em relação aos emergentes, e em parte porque em Washington existe a sensação de que os europeus possuem recursos suficientes para resolver a crise sozinhos.

Enquanto os Estados Unidos ocuparam um papel passivo pouco usual com relação à crise do Euro, os BRICS foram mais assertivos em demandar dos europeus ações rápidas para superar suas dificuldades financeiras. Foi relatado que no encontro do G20 em Los Cabos, no México, em junho de 2012, o Primeiro Ministro da Índia, Manmohan Singh, economista de origem, agiu como porta-voz dos BRICS quando disse aos líderes da zona do Euro que a *“Europe was getting it all wrong in its approach to solving the crisis”*. Suas críticas pareceram ter sido dirigidas especialmente à Alemanha, ao afirmar que *“Austerity in debt-ridden members of the eurozone can work only if surplus members are willing to expand to offset contraction elsewhere in the currency area”* (citado em Srinivasan, 2012). Este sermão, não apenas por parte dos BRICS mas também de outras nações do G20, engatilhou uma resposta irritada do Presidente da Comissão Europeia, José Manuel Durão Barroso, que mesmo antes do encontro do G20 havia declarado que *“We are not coming here to receive lessons in terms of democracy or in terms of how to handle the economy”* (citado em Weinberg, 2012). Estas declarações mostram que os europeus estavam sob considerável pressão naquele momento. Algumas semanas depois concordaram em estabelecer a tão necessária união bancária na zona do euro.

Este desenrolar demonstra que um dos resultados dessa crise é o possível aumento da simetria nas parcerias estratégicas da UE com os BRICS (Grevi e Renard, 2012). A crise mostrou que a Europa ainda importa, mas também que possui fraquezas consideráveis. Até a crise, oficiais dos BRICS costumavam reclamar da atitude paternalista dos europeus, que saudavam a desregulamentação e o livre mercado como soluções definitivas para todos os problemas. Isso pode ter mudado: é possível que os europeus estejam abertos a aceitar modelos de desenvolvimento econômico que contem com maior participação do Estado – o que é o caso dos cinco BRICS – apesar de que, conforme mencionado anteriormente, esta aceitação pode também fortalecer as forças mais protecionistas dentro da Europa.

4. A HETEROGENEIDADE DOS BRICS

O rótulo dos BRICs cunhado por Jim O'Neill, do Goldman Sachs, em 2001, tem sido um sucesso inegável de marketing para atrair a atenção dos investidores para estes países. Tornou-se o conceito mais falado para demonstrar o declínio do Ocidente e a ascensão do Resto. Os quatro países originalmente incluídos nesta etiqueta (Brasil, Rússia, Índia e China) tiveram altas taxas de crescimento nos anos anteriores à crise, e resistiram a crise financeira global relativamente bem, com pequenas recessões. Além disso, é extraordinário observar como um conceito criado por um banqueiro de investimentos evoluiu para um encontro informal regular entre os líderes destes países, com a adição da África do Sul em 2011. Este é um claro exemplo da importância das ideias na economia política internacional. Ainda assim, a coerência econômica, política e estratégica do grupo é questionável: a força condutora do grupo é, na verdade, a China (Nye, 2013), que é o país que produz a maior parte dos recursos logísticos, organizacionais e financeiros para que a iniciativa tenha continuidade. Isso não é nenhuma surpresa: dados do FMI demonstram que a economia chinesa (US\$ 8.2 trilhões) é, sozinha, muito maior do que as dos outros quatro países combinadas (US\$ 6.6 trilhões.).

Em certa medida os projetos de crescimento da China e da Índia são similares: ambos podem ser vistos como detentores de economias extremamente dinâmicas e com enorme potencial. O Brasil, por outro lado, dificilmente alcançará o mesmo padrão de crescimento. A Rússia, por sua vez,

nem mesmo poderia ser considerada um mercado emergente: assemelha-se mais a uma economia desenvolvida apoiada na exportação de commodities, mas com uma demografia em declínio. Por fim, a África do Sul é uma economia consideravelmente pequena (US\$384 bilhões) em termos comparativos. Adicione-se a isso o fato dos cinco países possuírem sistemas políticos completamente distintos: enquanto Brasil, Índia e África do Sul são democracias dinâmicas, China e Rússia são regimes autoritários. Ultimamente o que os une é o seu desejo de aumentar a própria influência na governança dos assuntos políticos e econômicos do sistema internacional, e seu objetivo comum é democratizar a ordem internacional. Contudo, em um amplo espectro de assuntos suas estratégias são incompatíveis (Laidi, 2011). Brasil, Índia e África do Sul, por exemplo, ambicionam um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas. Rússia e China, contudo, resistem a qualquer movimento que possa diluir sua influência neste órgão crucial de tomada de decisões.

A última grande proposta apresentada pelo grupo foi com relação ao estabelecimento de um banco de desenvolvimento comum, que teria US\$ 50 bilhões de capital inicial. A ideia é formar sua própria instituição multilateral de empréstimos, independente do FMI e do Banco Mundial, ainda dominadas pelos Estados Unidos e pela UE. Contudo, até o momento o projeto não se materializou. Aparentemente ainda há divergências com relação a localização da sede, as contribuições financeiras dos países membros, o formato da política de empréstimo e suas condições, e a composição do quadro de funcionários. Todos estes obstáculos apontam para uma característica fundamental dos BRICS e de cada membro em particular: ainda que muito ativos e unidos na demanda por mais voz na governança dos assuntos internacionais, possuem pouco a dizer no que se refere a propostas de uma ordem alternativa. Esta falta de visão e coesão reflete-se no uso de suas moedas nacionais. Ao longo dos últimos anos, em seus comunicados conjuntos, os BRICS afirmaram que era chegado o momento de afastar-se do dólar e criar um sistema monetário internacional baseado em múltiplas moedas; para este fim declararam que promoveriam o uso de suas moedas nacionais em suas relações comerciais bilaterais. Contudo, até o presente momento o uso de suas próprias moedas no comércio internacional se mantém insignificante, e o dólar e o euro continuam sendo as moedas mais usadas internacionalmente.

5. O APOIO ATIVO DA CHINA AO EURO

Dada a heterogeneidade do grupo, vale a pena observar cada país separadamente, e no que se refere à crise na zona do euro a China possui papel preponderante. As autoridades chinesas já perceberam há algum tempo, principalmente após a crise financeira global, que são mais dependentes do dólar do que seria desejável. Ao atrelar sua moeda ao dólar acumularam US\$ 3,3 trilhões em reservas externas, o que faz do país o principal credor dos Estados Unidos. Entretanto, ter todos estes dólares é também uma fonte de risco, ainda mais no atual ambiente monetário no qual o FED vem adotando uma política monetária ainda mais folgada, estimulando a crescente preocupação da economia de que pretenda aumentar a inflação para controlar os altos níveis do déficit nacional. De forma a minimizar sua exposição a esse risco, as autoridades chinesas sempre foram receptivas à chegada do Euro como uma alternativa de diversificação. Conforme reconhecido pelo vice-diretor do Banco Central Chinês, Wu Xiaoliang, antes da crise, em 2007: *“With the economic development of the European Union and the stability of the euro, the increasing proportion of euros in reserves of central banks is an inevitable trend”* (Xinhua, 2007).

No entanto, o que é ainda mais significativo é o fato da China ter continuado essa diversificação através do euro ao longo da crise. De diversas maneiras, foi a força externa decisiva que manteve o valor do Euro estável em momento de enorme turbulência financeira. Enquanto o mundo anglo-americano tem sido alarmista com relação a possibilidade de uma quebra do euro, as autoridades chinesas contrabalancearam este pessimismo com uma perspectiva mais positiva do mercado único. A influência da China na sustentação da moeda europeia foi reconhecida por ninguém menos que o investidor de divisas George Soros, que chegou ao ponto de declarar que *“China saved the euro”*. Em suas palavras, durante a crise grega em 2010 *“once it was discovered that China was a buyer, the euro jumped from its value of \$1.20 to \$1.30”* (citado em White, 2010). Parece que Soros, como tantos outros investidores pessimistas com relação a moeda única, modificaram seus pontos de vista sobre o euro após serem “contrariados” pela estratégia chinesa de apoio a moeda.

Ao longo da crise autoridades chinesas declararam em diversas ocasiões que estavam preparadas para comprar títulos da dívida pública da periferia da zona do euro de forma a estabilizar a situação destes países. Um editorial da

agência estatal de notícias *Xinhua* entitulado “*Euro will not fail*” resume bem a abordagem chinesa para a crise:

Contrary to the widespread claim that the eurozone is doomed to break up, the single currency will not fail. [...] Despite its shortcomings, which have been exposed by the debt crisis, the euro has brought economic benefits and currency stability to its members. A breakup of the eurozone would be politically unacceptable (Xinhua, 2010).

As autoridades chinesas descartaram a possibilidade de uma quebra do Euro por acreditar na construção de uma ordem global multipolar além da hegemonia estadunidense. Neste cenário ideal os chineses querem ver na UE um pólo forte, unido e independente, com força suficiente para agir contrabalançando os Estados Unidos. O euro é a representação mais viva do projeto de integração europeu, razão pela qual a possibilidade de que fracasse é rejeitada. Aparte desta explicação ideológica, há também razões materiais: o valor do dólar vem acumulando declínio estrutural há décadas, o que é uma grande fonte de preocupação em Beijing, já que mais de 60% da sua reserva de US\$3,3 trilhões está alocada em ativos expressos em dólares.

Além de aumentar a diversificação em direção ao euro, a China também precisa se preocupar com o valor dos euros que já possui. Após anos buscando esta política, diversos estudiosos acreditam que a parcela de euros na reserva chinesa já supera 30% do total (Casarini, 2012; Wang e Freeman, 2013). Dado que a China possui US\$3,3 trilhões em reservas, o montante em euros está em torno de US\$ 1 trilhão. Para contextualizar este dado, vale notar que é aproximadamente o mesmo valor que o Mecanismo de Estabilização Europeu (ESM) tem como poder de fogo para atenuar crises. Em outras palavras, para a China o euro se tornou “*too big to fail*”.

Os cálculos da China não se restringem apenas na necessidade de manter o valor do euro para manter o poder de compra da sua riqueza nacional alocado em produtos taxados em euros. Um euro relativamente forte também é necessário para manter a competitividade das suas exportações para a zona do euro, e para a UE como um todo. A zona do Euro é o segundo maior mercado de exportações da China, atrás apenas dos Estados Unidos (e a UE é o maior), logo uma desvalorização do euro em relação ao yuan diminuiria a demanda por produtos chineses. Este é um fator importante considerando que a China

ainda é altamente dependente do seu setor de exportação para manter o nível de desemprego baixo. Além disso, o mercado da UE é importante não apenas para as exportações chinesas, mas também para suas importações: a UE é o principal fornecedor de tecnologia com alto valor agregado para a China; dessa maneira, a China possui um interesse intrínseco na manutenção da estabilidade econômica, política e social na zona do euro.

As razões por trás do apoio dado pela China ao euro certamente não são apenas econômicas: a política, e mais especificamente a política internacional, também desempenha um papel importante. Através do apoio ao euro e a zona do euro em um momento de crise, o governo chinês busca aumentar sua influência política na Europa e transformar os europeus em aliados nas disputas econômicas internacionais. Desde que a crise teve início, por exemplo, oficiais europeus evitaram criticar publicamente a desvalorização do Yuan. Além disso, na Cúpula UE-China de 2012 as duas partes concordaram em revisar o status da economia de mercado chinesa. Ainda que pareça uma concessão pequena por parte dos europeus, o status de economia de mercado pode não ser o único tema que as autoridades chinesas buscarão negociar em troca de ajuda financeira. É muito provável que Beijing tenha usado essa oportunidade para pedir novamente que a Europa retire o embargo de armas, ou reduzir o seu poder de votação no FMI para que os mercados emergentes, incluindo a China, tenham mais voz. A colaboração sino-europeia já pode ser vista em funcionamento quando da indicação do novo diretor do FMI: a China era um dos maiores apoiadores de Christine Lagarde, apesar das intensas demandas por um candidato não europeu. Parece que os governos chinês e francês chegaram a um acordo através do qual Beijing apoiaria Lagarde, e em troca a nova diretora apontaria Min Zhu, um oficial e economista chinês, seu vice (Otero-Iglesias e Zhang, 2012).

Em geral, portanto, enquanto a China tem sido uma força promotora da erosão da competitividade da periferia da zona do euro, teve também papel fundamental na estabilização da zona durante a crise. Isso é especialmente significativo porque aponta para uma aparente mudança de papéis: enquanto as autoridades estadunidenses têm sido passivas e demonstrado pouca vontade de prover assistência financeira aos europeus, e seu setor privado tem sido consideravelmente eurocético, levando à retirada massiva de fundos da zona do euro em 2011, as autoridades chinesas e sua mídia estatal tem sido muito mais otimistas, e demonstram vontade de oferecer uma mão amiga através da

manutenção de seus investimentos na dívida pública europeia e do aumento significativo de seus investimentos na economia real, especialmente na periferia da zona do euro. Ainda assim, o papel mais ativo da China tem sido visto ao mesmo tempo como uma benção e uma maldição: por um lado, o apoio chinês ao euro e o aumento do investimento externo direto é bem-vindo; por outro, em uma era de crescentes guerras cambiais, sustentar o euro pode ser prejudicial para a periferia da zona, que necessita uma moeda menos valorizada. Em alguns campos há também a suspeita de que as autoridades chinesas estão usando a crise para comprar ativos econômicos valiosos no momento em que estão mais baratos (Godement et al., 2011). Outros, contudo, acreditam que o aumento dos investimentos chineses na Europa é um desenvolvimento positivo, uma vez que pode facilitar a abertura do mercado chinês para os investidores europeus. Nesse sentido há esperança de que a UE conclua em breve um acordo de bilateral de investimentos.

6. A CRISE DA ZONA DO EURO E OS BRICS

Enquanto o papel da China na crise do Euro tem sido enorme, devido à sua proporção e proatividade, a contribuição dos outros BRICS é menos óbvia. Conforme previamente mencionado, após certa dose de *lobby* por parte dos europeus, Brasil, Índia e Rússia ofereceram US\$ 10 bilhões cada para aumentar os estoques de empréstimo do FMI, de forma a funcionar como tampão contra uma possível deterioração da crise na periferia da zona do Euro. Mas além desta oferta, não houve nenhum registro de atividade na compra da dívida pública da zona do euro por parte destes países, ao contrário: após o capital russo sofrer grandes perdas com o resgate europeu do sistema bancário cipriota, o Primeiro Ministro russo Dmitry Medvedev alertou que seu país poderia rever a porcentagem de euros em suas reservas, que no momento representam 42% de US\$ 537 bilhões (*Reuters*, 2013). Considerando esta aparente ameaça, é importante ressaltar que a Rússia atuou de maneira consideravelmente responsável durante a crise no Chipre. Apesar de muitos cidadãos e companhias russas terem perdido grandes quantias de dinheiro, as autoridades não retaliaram com qualquer agressividade. Isso se deve ao fato de que a Rússia ainda é fortemente dependente do mercado europeu: a UE é o principal parceiro comercial da Rússia, e estima-se que 75% de todo o investimento externo direto na Rússia venha da UE. Conforme mencionado anteriormente, ainda que em

algum momento a Rússia possa diversificar sua exportação de commodities para outras regiões do mundo, até o presente momento a UE importa, razão pela qual a Rússia não pode arcar com a possibilidade de estar em maus termos com seu vizinho ocidental.

O Brasil é muito menos importante do que a China ou a Rússia no que se refere a quantidade de reservas de moeda estrangeira em euros, o que é um reflexo de volumes de comércio muito mais baixos. Enquanto a China e a Rússia são respectivamente o segundo e terceiro maiores parceiros comerciais da UE, representando 13.3% e 9.5% do comércio da UE, o Brasil é o nono parceiro, com uma parcela de apenas 2.3%. Consequentemente, os últimos dados publicados pelo Banco Central do Brasil mostram que no fim de 2011 a parcela de euros nas reservas brasileiras era de apenas 5%, ou US 375 bilhões, o que representa uma queda em relação aos 9.5% registrados em 2009. Surpreendentemente, o Banco Central Europeu possui mais dólares canadenses (6%) em seus cofres do que euros (BCB, 2012). Isso não significa que a UE seja insignificante para o Brasil: é o principal parceiro comercial brasileiro, representando aproximadamente 20% de todo o comércio do país, ainda que esta parcela tenha diminuído nos últimos anos com o crescimento da China. O Brasil também é um dos mais importantes receptores de investimento externo direto de capital europeu: cerca de 50% de todo o fluxo de IED que o Brasil recebeu nos últimos 5 anos teve como origem a UE. O Brasil é especialmente importante para países atingidos pela crise, como a Espanha, que depois dos Estados Unidos é o maior investidor no Brasil, com um total de US\$85 bilhões em 2010 (BCB, 2012b). Com a piora da situação econômica na Espanha, muitas companhias espanholas viram o Brasil como alvo para seus bens, serviços e investimentos. Este cenário não diz respeito apenas a alguns gigantes como Santander, Repsol e Iberdrola, mas também a empresas e investidores pequenos e médios. Atualmente mais de 5000 companhias espanholas estão operando no Brasil, e a tendência é que este número cresça nos próximos anos. Da mesma forma, é possível também que empresas brasileiras aumentem seus investimentos em locais como Espanha e Portugal, devidos aos fortes laços existentes entre esses países.

As reservas de divisas indianas não ainda menores das da Rússia e do Brasil, não atingindo os US\$ 300 bilhões, e assim como no caso do Brasil tendem a ser majoritariamente em dólares, deixando ao euro uma parcela minoritária. Assim como nos casos anteriores, isso não significa que a UE não

seja importante para a Índia: o bloco se mantém como o principal parceiro comercial do país. Mas assim como nos outros casos também é verdade que a China está tentando diversificar suas relações comerciais, distanciando-se do mercado europeu. A fatia da UE no mercado indiano está caindo rapidamente: somava 45% do comércio indiano em 1960, caiu para 28% no início dos anos 1990, e hoje representa apenas 15%. O comércio indiano hoje é primordialmente voltado para a Ásia, vista como a região mais dinâmica do mundo (Boillot, 2012). Significativamente, importantes formuladores de política e intelectuais indianos falam sobre o nascimento de um século tripolar, formado por Estados Unidos, China e Índia, em um claro contraste a visão chinesa, que ainda acredita em um triunvirato de Estados Unidos, China e UE. É interessante observar como as percepções em Beijing e Nova Déli diferem: enquanto de maneira geral os formuladores de política e especialistas indianos estão bastante céticos com relação ao futuro do euro, e da UE como um todo – talvez porque são amplamente influenciados pelo euroceticismo dominante no Reino Unido – seus equivalentes chineses são mais otimistas. Apesar no cenário geral pessimista pintado em Nova Déli sobre o futuro a longo prazo da Europa, investimentos externos diretos bilaterais entre as duas partes cresceram após a crise. Empresas indianas começaram a comprar empresas europeias (principalmente britânicas) para evitar o estigma negativo associado ao “Made in India”. Assim como ocorreu na China, as elites empresariais indianas viram a crise como uma oportunidade para adquirir marcas globais europeias, ao mesmo tempo em que algumas companhias europeias aumentaram seus investimentos na Índia, ainda que, conforme previamente mencionado, estas estratégias de mercado mais agressivas estejam despertando sentimentos protecionistas nos dois lados.

No que se refere à África do Sul, não há muito o que se possa dizer de maneira individual. Conforme mencionado anteriormente, a economia sulafricana é relativamente pequena se comparada com as de Índia, Brasil e Rússia, sem falar na China. Esta é razão pela qual é enganador tratar os BRICS como unidade. Assim como em outras situações, a UE é o principal parceiro comercial da África do Sul, e o principal destino de suas exportações. Para a UE, contudo, a África do Sul representa apenas 1.3% do total de seu comércio, e é consideravelmente menos importante que os outros BRICS. Isso não significa que a África do Sul seja irrelevante: é o principal destino das exportações da UE na África, e politicamente a UE está muito interessada em ampliar seus la-

ços estratégicos com a maior economia da África subsaariana, uma região com enorme potencial de crescimento que pode funcionar como mais uma herança inesperada para a Europa em crise.

7. CONCLUSÃO

De maneira geral este capítulo buscou desenvolver quatro argumentos principais: o primeiro é que a crise da zona do euro é em parte uma consequência estrutural do declínio do ocidente e ascensão do Resto, incluindo os BRICS, e especialmente Índia e China. Em pouco mais de uma década a economia globalizada dobrou sua força de trabalho, e aumentou exponencialmente a competição (Freeman, 2008). As economias mais fracas e menos competitivas da zona do euro e da União Europeia são as primeiras vítimas destas variações sísmicas no poder econômico e, consequentemente, político (Rajan, 2012). Contudo, ainda que a UE esteja em declínio, o segundo argumento aponta para o fato de que a crise mostrou que o bloco ainda é um pilar fundamental da economia internacional: caso colapse, todos os outros, inclusive os Estados Unidos e os BRICS, sofrerão. A UE representa um quarto do PIB mundial, e é o principal parceiro comercial de todos os cinco países membros dos BRICS, o que leva ao terceiro argumento: para compreender o papel dos BRICS na zona do euro não se pode analisá-los como unidade – é mais útil fazê-lo individualmente. Isto feito se torna óbvio que a China é o ator chave nesta história, não apenas por ter contribuído para erodir a competitividade da periferia da zona do euro, mas também por vir sendo o país mais ativo em apoiar a moeda única ao longo da crise. As razões da China não são altruístas, ou devido a qualquer sentimentalismo em relação a UE: o apoio se deu porque o país investiu muito no projeto europeu, e quer proteger seus investimentos. No momento em que o capital estadunidense foi retirado da Europa, gerando enorme instabilidade nos mercados financeiros europeus e internacionais, a China ocupou o vácuo e sua força contrabalanceou este movimento.

O argumento final deste capítulo é que os BRICS são cada vez mais vistos na Europa com medo e desconfiança. A aquisição crescente de companhias europeias por parte da China contribui para esta percepção de ameaça, o que levou ao aumento das vozes protecionistas. Algumas partes do velho continente se sentem vulneráveis ao que percebem como competição injusta dos mercados emergentes, e sua reação instintiva é levantar barreiras é voltar-se

para dentro – quanto mais a crise europeia se prolonga, mais força este sentimento ganha. A Europa encontra-se em uma encruzilhada por diversas razões: internamente, precisa decidir se aprofunda seu processo de integração, com o estabelecimento de uma união política e fiscal que torne a problemática união monetária existente sustentável; externamente precisa definir se abraça os desafios e oportunidades que vem com a ascensão do Resto ou se começa a construir barreiras protecionistas, sob a crença de ser esta a única maneira de preservar o estado de bem-estar social europeu.

Economicamente falando a história mostra que uma Europa autocentrada e introspectiva não é uma proposta atrativa. O continente deveria assumir o desafio da ascensão do Resto e observar as oportunidades que esta evolução estrutural pode trazer. Perder influência e poder para outras partes do mundo nunca é fácil, mas fechar-se para o mundo acreditando que desta maneira as ameaças desaparecerão é ilusório. Até o presente momento, à exceção das corporações multinacionais europeias e das empresas pequenas e médias alemãs, a maior parte das companhias, em especial na periferia, negligenciou os mercados emergentes. Estas empresas estavam satisfeitas em explorar outras partes do mercado único europeu, e a crise pode ser um estímulo para a mudança deste comportamento. Com a demanda doméstica estagnada na maior parte da zona do euro, se quiserem sobreviver pequenas e médias empresas não terão outra opção a não ser encontrar mercados fora da UE. Numerosos estudos já apontaram que nas próximas décadas dois terços da população mundial de classe média estará na Ásia (UNDP, 2013), e as empresas europeias precisam estar preparadas para suprir estes novos mercados. Nesse sentido, os BRICS, a Ásia como um todo e outros mercados emergentes, como a Turquia, o México e a Nigéria podem deixar de ser um problema para se tornar a solução para a crise atual. Além disso, todos estes países quererão ampliar suas economias, e para isso deverão investir na Europa para adquirir conhecimento e prática em administração, novas tecnologias e desenvolvimento de marcas. Este capital externo deveria ser visto como uma oportunidade inesperada, e não como uma ameaça aos interesses nacionais.

Contudo, de forma a tornar essa transformação sísmica mais palatável não apenas para os ganhadores, mas também para quem perde com a globalização, a Europa precisa se tornar mais unida e ativa como ator nas relações internacionais, o que não acontece internamente: países diferentes possuem interesses diferentes, e a crise do euro é um reflexo disso – enquanto o norte

da UE, incluindo a Alemanha, é a favor do livre comércio e da expansão da liberalização, o sul e a França estão mais inclinados a proteger seus setores mais frágeis. É necessário comprometimento para que se tenha uma voz mais forte no nível global, inclusive no FMI. Neste momento o regime neoliberal advogado pelos Estados Unidos e apoiado pela UE ao longo das últimas quatro décadas está sendo seriamente questionado na maior parte dos mercados emergentes, simplesmente porque os Estados Unidos atacaram a crise com o mesmo remédio que no passado negou aos emergentes: estímulos fiscais e monetários agressivos e nacionalização massiva. Este exemplo encorajou outros países a quebrar as três normas não escritas que tem governado o sistema monetário internacional: 1) taxas de câmbio com flutuação livre 2) contas de capital aberto e 3) bancos centrais independentes. Encontramos-nos cada vez mais no interregno que pode facilmente levar da guerra cambial para o crescente protecionismo, e então para guerras comerciais e tensões geopolíticas cada vez mais fortes. Para evitar que isso aconteça, a UE, como entidade liberal, deve trabalhar ativamente com os Estados Unidos e os BRICS promovendo o liberalismo mesclado que poderia não apenas suavizar as instabilidades que emanam dos mercados livres, mas também evitar monopólios estatais, excesso de regulação e tendências nacionalistas.

REFERÊNCIAS

- BANCO CENTRAL DO BRASIL (BCB). Relatório de Gestão das Reservas Internacionais, Volume 4, Brasília, June, 2012a.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL (BCB). Censo 2011 (ano-base 2010 – Resultados Preliminares), Estatísticas econômicas de capitais estrangeiros no país, Brasília, 2012.
- BOILLOT, J.-J. The EU and India: Reinvigorating a tired partnership', in G. Grevi and T. Renard eds.) *Partners in Crisis: EU Strategic Partnerships and The Global Economic Downturn*, European Strategic Partnerships Observatory, Report 1, Brussels, Fride and Egmont, 2012.
- BUCKLEY, C. Wen says China has stake in helping Europe', *Reuters*, 5 de fevereiro, 2012.
- CASARINI, N. For China, the euro is a safer bet than the dollar', European Union Institute for Security Studies Analysis Paper, EUISS, Paris, Junho, 2012.
- CHEN, R. et al. External Imbalances in the Euro Area', IMF Working Paper WP/12/236, International Monetary Fund, Washington DC, 2012.
- DE GRAUWE, P. Fighting the wrong enemy', *EU VOX*, 19 de maio, 2010.
- EUROPEAN COMMISSION. Ninth Report on Potentially Trade Restrictive Measures: September 2011-1 May 2012', Directorate General for Trade, Brussels, 6 de junho, 2012.
- FREEMAN, R.B. The new global labor market', *Focus*, 26(1), Verão-outono, 2008.
- GODEMENT, F. et al. The Scramble for Europe. *Policy Brief* No. 37, European Council on Foreign Relations, Julho, 2011.
- GREVI, G.; RENARD, T. (eds.). *Partners in Crisis: EU Strategic Partnerships and The Global Economic Downturn*, European Strategic Partnerships Observatory, Report 1, Brussels, Fride and Egmont, 2012.
- INTERNATIONAL MONETARY FUND (IMF). World Economic Outlook: Hopes, Realities, Risks, Washington DC, Abril, 2013.
- LAIDI, Z. The BRICS against the West?', CERI Strategy Papers No. 11, Science Po Paris, Novembro, 2011.
- NYE, J. Global Power in a Shifting International Order: the West and the rest, Public Lecture at the London School of Economics and Political Science, London, 8 de maio, 2013.
- O'NEILL, J. BRICs should be seen as an opportunity not a threat', *The Telegraph*, 21 de Novembro, 2011.
- OTERO-IGLESIAS, M. The eurozone crisis many need to get worse before it can be solved', *European Politics and Policy*, 24 de janeiro, 2013.
- OTERO-IGLESIAS, M and ZHANG, M. EU-China Collaboration in the Reform of the International Monetary System: Much Ado About Nothing?', Working Paper No. 2012W07, Research Center for International Finance, CASS, Beijing, 27 de abril, 2012.
- RAJAN, R.G. The True Lessons of the Recession. *Foreign Affairs*, Maio-Junho, 2012.
- REUTERS. Russia may rethink euro in reserves after Cyprus – PM', 21 de março, 2013.

SRINIVASAN, R. Manmohan's sermon at Los Cabos. *The Hindu*, 20 de junho, 2012.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME (UNDP). 2013 Human Development Report: The Rise of the South. New York, 2013.

WANG, Y and D. Freeman. The International Finance Crisis and China's Foreign Reserve Management, *Asia Paper* 7(2), Brussels Institute of Contemporary China Studies, 29 de março, 2013.

WEINBERG, A. EU chief at G20 Summit: We're not here to 'recive lessons from nobody. NBC News, 18 de junho, 2012.

WHITE, G. Soros: China Saved the Euro', *Reuters*, 15 de setembro, 2010.

XINHUA. Euro will not fail', 29 de novembro, 2010.

XINHUA. China's deputy central banker predicts bigger share of the euro in world reserves, 31 de maio, 2007.



MEIO AMBIENTE E DIREITOS HUMANOS

POR UMA NOVA LÓGICA DAS NEGOCIAÇÕES AMBIENTAIS INTERNACIONAIS: da rio+20 às conferências de clima

Fernando Malta

Ao início da Conferência das Partes (COP) da Convenção-Quadro das Nações Unidas para Mudanças Climáticas (UNFCCC) em 2012, a Secretária-Geral do evento, Christiana Figueres, previa que “o que quer resultasse de Doha, não era no nível de ambição que precisamos” (Huffinton Post, 2012) para atingir os objetivos expostos pela organização. Seis meses antes, ao término da Rio+20, o Secretário-Geral desse evento, Sha Zukang, refletiu sobre seus resultados colocando que “como todas as negociações, existirão alguns países que sentirão que o texto poderia ter sido mais ambicioso. (...) Mas sejamos claros: negociações multilaterais requerem dar e receber” (ONU, 2012).

Seria errôneo afirmar que as negociações ambientais internacionais receberam suas maiores críticas em 2012 com os dois exemplos. Analisando historicamente, desde as críticas pós Rio-92 passando pela decepção e desilusão da COP-15 as negociações internacionais ambientais sempre foram duramente criticadas por seus resultados pífios comparados às expectativas geradas. Se, por um lado, essas críticas acabaram por vezes se mostrando infundadas historicamente (o “fracasso da Rio-92” tornaram-se os “avanços da Rio-92” na mídia internacional 20 anos depois), por outro é cada vez mais forte o sentimento de que os desafios ambientais internacionais vem se mostrando além de soluções interestatais.

Nesse capítulo, proponho que o modelo das Nações Unidas de grandes conferências temáticas entre Estados, com participação marginal de outros atores no processo e, principalmente, nas decisões, está fadada ao fracasso no

médio/longo prazo. Começo fazendo uma breve contextualização das dinâmicas atuais das negociações e como se dá a participação de atores não-estatais no processo – em especial dos *Major Groups*, com maior foco de atenção para o *Business and Industry Non-Governmental Organizations* (BINGOs). A partir daí, argumento que a dimensão da pauta ambiental internacional demanda, necessariamente, a participação proativa desses grupos – hoje à margem do processo –, e finalizo com casos como o desenvolvimento dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, a publicação *Vision 2050* e o desenvolvimento da ferramenta *GHG Protocol*, no que tange ao papel dos negócios, no Brasil e na Europa, no tema.

1. AS NEGOCIAÇÕES E A PARTICIPAÇÃO SOCIAL – OS *MAJOR GROUPS*

Najam *et al* (2006) descrevem a governança ambiental como um conjunto coerente de organizações, instrumentos de política internacional (como tratados, instituições e outros), financiamento, procedimentos, regras e normas que regulam o processo de proteção mundial do meio ambiente. Dado as causas e consequências intrinsecamente internacionais das problemáticas relacionadas às temáticas ambientais, tais procedimentos, regras e normas devem, portanto, necessariamente ser acordadas em âmbito interestatal, a fim de que se diminua ao máximo ruídos entre as partes e que medidas necessárias possam ser tomadas de forma efetiva a minimizar (ou mesmo eliminar) quaisquer problemas.

Tais conclusões foram primeiramente concluídas na Conferência Mundial sobre o Ambiente Humano, ocorrida em Estocolmo em 1972. Como conclusões, declarações que variam desde pontos estritamente ambientais como a necessidade de proteção aos recursos naturais e a manutenção de recursos renováveis a pontos desenvolvimentistas como a necessidade de desenvolvimento para manutenção da natureza, passando pela defesa de direitos humanos e eliminação de armas de destruição em massa. Para fins desse texto, reforço dois pontos essenciais da declaração: a necessidade de cooperação em âmbito internacional para questões ambientais; e o enaltecimento de organizações internacionais para atingir esses objetivos.

Talvez o exemplo de maior sucesso seja a governança relativa ao controle das emissões dos gases destruidores da Camada de Ozônio. Reconhecido como um dos acordos multilaterais internacionais de maior êxito, o Protocolo de Montreal, que regula a utilização dos referidos gases, é há muito objeto

de estudo para se compreender e replicar tal sucesso em outros instrumentos jurídicos internacionais. “O Protocolo de Montreal é o acordo internacional ambiental de maior sucesso da história – e não só pelo que ele fez pela camada de ozônio. (...) Também fizeram o acordo o mais efetivo acordo climático do mundo”. (PNUMA, 2007)

Outro evento de importância histórica ímpar para o fomento da governança ambiental internacional – de fato, reconhecido por muitos como justamente aquele que iniciou, de fato, o que hoje podemos considerar como governança – é a Rio-92. Maior encontro internacional entre chefes de Estado à sua época, a Segunda Conferência das Nações Unidas, além de ter acordado três dos principais acordos internacionais ambientais hoje vigentes – as Convenções de Clima, Biodiversidade e Desertificação –, foi um marco fundamental para a exposição de forma decisiva do terceiro setor. Este compareceu em massa ao evento, chegando a dividir as atenções da mídia internacional com o encontro dos chefes de Estado.

Há de se dizer, ainda, que a Rio-92 teve um efeito prático bastante significativo para o setor empresarial no que tange à governança ambiental. Primeiramente, foram representando por Stephen Schmedeiny, então CEO da Nestlé, que desfrutava de certo destaque internacional com o interessante livro *Changing Course – A Global Business Perspective on Development and the Environment*. Além disso, o evento acabou sendo o catalisador de uma forte parceria empresarial entre o Conselho Empresarial para o Desenvolvimento Sustentável e a Câmara de Comércio Internacional: o Conselho Mundial da Indústria para o Meio Ambiente (CMIMA).

O CMIMA é criado a partir de uma necessidade real do setor empresarial: a incorporação de valores ambientais. Le Pestre (2005) e Andrade (2009) citam algumas razões que motivaram decisivamente essa mudança. Dentre fatores como estímulo governamental e pressão da opinião pública, foco-me, mais uma vez, na questão da governança: as empresas, em especial aquelas de ponta, percebem que o fortalecimento da governança global ambiental cria um ambiente de estabilidade tal que afeta positivamente tanto a sustentabilidade dos negócios, quanto um ambiente em que a competitividade clara e limpa entre os agentes seja o mote do funcionamento do mercado.

Tal governança global se favoreceria, ainda, da democratização das discussões, como propunha o próprio CMIMA. De fato, um dos resultados da Agenda 21 é justamente essa abertura de diálogo ao que se institucionalizam

os nove *Major Groups* das Nações Unidas¹, representantes oficiais de grupos relevantes da sociedade em reuniões da ONU, com direito a fala e status de observador nesses eventos.

Os *Major Groups* seriam, portanto, a conclusão natural da participação social da Rio-92, um empoderamento (ainda que limitado) de atores que, de outra forma, seriam quase que inteiramente excluídos do processo de negociação. Atuam proativamente se utilizando do *advocacy* para influenciar os tomadores de decisão desses fóruns, propaganda sobre os temas mais relevantes a sua agenda, escrevendo documentos de posições e/ou artigos acadêmicos acerca das questões postas dentre outros. São, portanto, outra forma, mais específica, de representação de interesse social – a despeito de ou em consonância com as demais partes da discussão.

2. PARTICIPAÇÃO VS. EFETIVIDADE:

O PARADOXO DA AGENDA GLOBAL AMBIENTAL

Que a questão ambiental já é um fato político a ser percebido, medido e ser levado em conta por todos os países do Sistema Internacional não há, hoje, quem negue. Mesmo que, como visto na seção anterior, tais questões só tenham começado a ser levado em conta a partir dos últimos quarenta anos (ou, de forma mais ostensiva, vinte). Contudo, verifica-se uma condição paradoxal na temática: a despeito de uma necessidade cada vez maior de serem consideradas e, daí, maior engajamento no debate e maiores esforços e financiamento para soluções, os cenários potenciais que se mostram são cada vez mais problemáticos.

Exemplifico a partir das mudanças climáticas. A partir de análises complexas como nível de engajamento legal e efetivo de ações estatais (leis nacionais de mudanças climáticas, metas de redução de emissão, ações de mitigação voluntárias, utilização de mecanismos de mercado para redução de emissão) ou até de outras, mais simples (participação efetiva nas reuniões, número de ONGs aceitas como observadoras – Figuras 1 e 2), é visível um maior engajamento ao longo dos anos por parte tanto dos Estados quanto dos agentes não-estatais.

1 Mulheres; crianças e jovens; indígenas; ONGs; autoridades locais; trabalhadores e sindicatos; negócios e indústria; comunidade científica e tecnológica; e fazendeiros.

Figura 1. Participação em COPs ao longo dos anos por categoria (ONU, 2012)

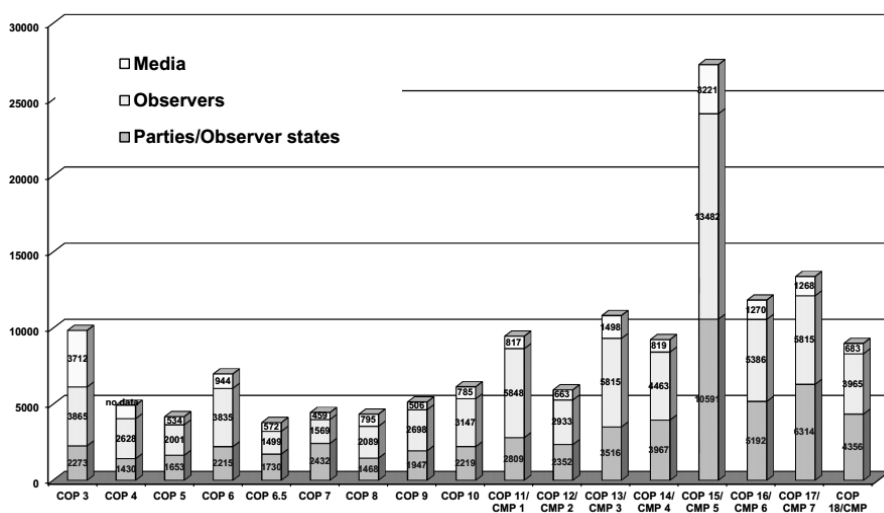
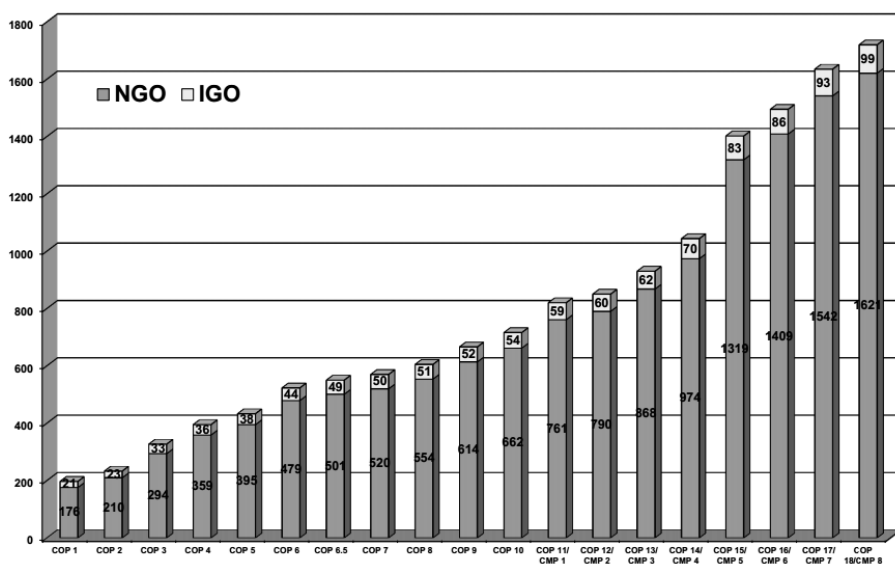


Figura 2. Número de ONGs e Organizações Intergovernamentais reconhecidas ao longo das COPs (ONU, 2012)



A despeito desse interesse crescente, ainda que oscilante, tanto dos Estados quanto da sociedade civil organizada, observa-se um descolamento entre três variáveis: o conhecimento científico sobre as mudanças climáticas e suas

consequências; o discurso político dos Estados; e a ação política efetiva. Lanchberry e Victor (1995), Stevenson e Dryzek (2012) e Campbell (2013) pontuam o descolamento dessas variáveis, suas causas e principais consequências. Em prol da concisão, resumo suas ideias em duas premissas mais gerais das relações internacionais: a ação política internacional é descolada de quaisquer causas que não afetem, visivelmente, o bem-estar econômico e a segurança dos Estados; além disso, *toda* a política é interna.

Iniciando a partir do segundo argumento, exemplifico com casos já crassos dos debates ambientais internacionais. Talvez o de maior importância tenha sido quando da ratificação do Protocolo de Quioto da UNFCCC por parte dos Estados Unidos. Após ter sido um dos autores do texto final e, até ter assinado o Protocolo quando de sua conclusão e aprovação durante a COP 3, o processo de internalização do mesmo a partir da ratificação do documento por parte do legislativo foi extremamente conturbado. Das muitas explicações coerentes dadas ao episódio, me atenho à de Harris (2012), ao afirmar que o debate climático havia sido excessivamente politizado a partir de uma defesa radical pró-ação por parte dos democratas (em especial de Al Gore a partir do premiado *Uma Verdade Inconveniente*) e, em contrapartida (e como resposta), uma postura defensiva, intransigente dos republicanos. Da tensão clara veio o desacordo na ratificação do protocolo no senado americano, levando o mundo a conviver com seu maior emissor de GEE sem quaisquer prognósticos.

Parece claro que o parágrafo anterior é insuficiente para explicar a postura norte-americana no tópico. Sem as mudanças necessárias em sua indústria e matriz energética, perda de competitividade e relação diferenciada com potenciais competidores em desenvolvimento (especialmente a China e cláusula das responsabilidades comuns, porém diferenciadas), desemprego e outras explicações, a postura do senado em vetar o protocolo teria sido incoerente ante os perigos potenciais advindos das mudanças climáticas já anunciados à época. Ressalto esse ponto para reforçar que havia, sim, outras explicações além de uma diferença político-ideológica entre os dois principais partidos norte-americanos.

Contudo, reforço o papel da mesma diferenciação, que levou, decisivamente, a impedir qualquer acordo entre as duas partes, corroborando com os dois argumentos postos anteriormente: o descolamento da ação política internacional quando não se enxergam efeitos internos de curto prazo (perda de competitividade atual x potencial desaceleração econômica no médio/lon-

go prazo como consequência das mudanças climáticas); e que toda a política é doméstica (veto do senado ao protocolo independente de sua construção e assinatura em Quioto).

Talvez o caso mais emblemático dessa falta de representatividade tenha sido o processo de finalização da COP-15. Como colocado por McGregor (2011), a última plenária da conferência – que teve a apresentação de um “texto paralelo” àquele que havia sido discutido nos últimos dias – mostrou a falta de democracia não só entre os Estado-parte, mas principalmente perante a sociedade civil, inteiramente excluída desse processo em prol de que houvesse um acordo, qualquer um que fosse. Ou seja, como descrito anteriormente, a despeito de maior participação e interesse por parte da sociedade civil, em especial nessa conferência específica, o que de fato aconteceu foi a perda de sua participação mais efetiva – e, para piorar ainda mais, a inefetividade do texto suplementar apresentado pelas partes.

3. A PARTICIPAÇÃO EMPRESARIAL BRASILEIRA

outro caso já famoso na literatura sobre a governança ambiental internacional é a mudança radical da postura brasileira nas COPs durante Copenhague, em 2009. O caso é bastante ilustrativo ao argumento posto no texto por duas razões principais: a primeira, sobre a importância da mudança dessa postura. A despeito de ter recebido a Cúpula da Terra em 1992 e ter se colocado como a ponte às negociações ambientais, historicamente (desde as primeiras conversas ainda nos anos 1970) o Brasil fora um dos maiores defensores de princípios relacionados a políticas pró-países em desenvolvimento, que viriam culminar nas já mencionadas “responsabilidades comuns, porém diferenciadas”. O novo posicionamento adotado após 2009, de se estabelecer como país-modelo dentre aqueles em desenvolvimento ao adotar metas voluntárias de redução de emissão de gases de efeito estufa, foi fundamental ao permitir uma sobrevida às negociações após o fracasso da COP-15.

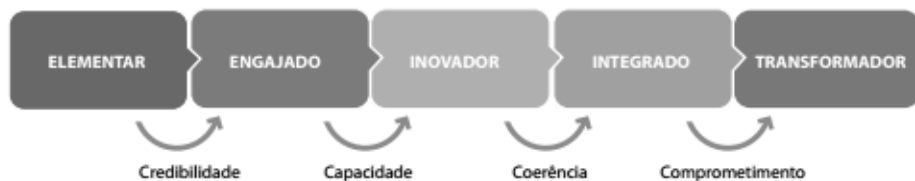
O segundo, e mais relevante para o argumento desse texto, foram as motivações para essa mudança. Por um lado, e importantíssimo, o cenário político interno brasileiro empurrou para tal atitude por conta do governo federal. Como explica Kasa (2013), há um ano da disputa eleitoral para sucessão presidencial, a presença de Marina Silva como forte candidata ao cargo, colocou, pela primeira vez de forma mais tópica, questões ambientais no debate pre-

sidencial.² Em consonância com toda a ênfase dada pela opinião pública internacional na COP-15 como última oportunidade de acordo entre as partes, o então presidente Lula chegou à conferência trazendo ambiciosas metas de redução de emissão advindas da recém-terminada Política Nacional de Mudanças Climáticas (PNMC).

Por outro lado, Viola (2010) coloca que, dentre outros, o ponto decisivo para a aprovação do plano e, principalmente, da modificação de postura brasileira foi o novo posicionamento de significativa parcela do empresariado brasileiro. A “Carta Aberta ao Brasil”, assinada em agosto de 2009 e entregue ao governo federal nos meses subsequentes, baseia-se nos alardes científicos sobre as consequências das mudanças climáticas ante a inação humana, enumera diversos compromissos por parte das empresas signatárias e propõe ações ao governo federal para viabilizar os compromissos e uma estratégia climática nacional de sucesso (Fórum Clima, 2009).

A importância simbólica dessa carta e o posicionamento empresarial são decisivos para se compreender a atual articulação empresarial brasileira em eventos ambientais internacionais. De acordo com a categorização de Mirvis e Googins (2006), as empresas variam em sua responsabilidade sócio-ambiental de meros cumpridores de leis a agentes de transformação do sistema, passando por fases de engajamento, inovação e integração de gestão. E essa “escada” rumo a um papel de protagonismo é “acionada” a partir de gatilhos como credibilidade, capacidade, coerência e comprometimento, como demonstrado na Figura 3.

Figura 3. “Gatilhos” do Desenvolvimento (Mirvis e Googins, 2006 *apud* FDC, 2012)



2 Há de se notar que, além da PNMC feita às pressas pelo governo federal, São Paulo, reduto eleitoral do então governador e pré-candidato à presidência José Serra, adota sua Política Estadual do Mudanças Climáticas, às vésperas da COP-15, e com metas ainda mais ambiciosas que no plano federal (20% de redução absoluta das emissões baseado nos níveis de emissão de 2005).

Corroborando com essa visão, o ex-presidente do Banco Real e Santander, e atual presidente do Grupo Abril (todos exemplos de gestão em sustentabilidade no Brasil), Fabio Barbosa, repetidamente enfatiza que a mudança de mentalidade de uma empresa (ou mesmo de uma pessoa) é sempre puxado pelos 3 “Cs”: coerção, conveniência ou convicção .

Indo em paralelo com ambas as ideias, o Núcleo Petrobrás de Sustentabilidade da Fundação Dom Cabral mensurou o grau de maturidade de mais de uma centena de empresas brasileiras em sustentabilidade (além de pontos como barreiras e desafios no tema). Como conclusão do relatório, a FDC afirma que “é possível observar que as empresas brasileiras se encontram em um estágio engajado de sustentabilidade”. Contudo, “as organizações brasileiras conseguem compreender os aspectos da sustentabilidade, mas, ao mesmo tempo, não há metas e objetivos claros com relação a alguns temas”. (FDC, 2012, p. 62)

Conclui-se, assim, no específico caso brasileiro do cenário pré-COP-15, as empresas signatárias da “Carta Aberta” agiram de forma inovadora na escala de Mirvis e Googins (ou por conveniência, a partir das ideias de Barbosa). Tal ação se deu seja por vislumbrarem uma oportunidade de ganhos de médio/ longo prazo a despeito de possíveis custos em curto, seja por real preocupação à sobrevivência do seu negócio em um cenário de concretização das potenciais consequências das mudanças do clima, seja até por uma mistura de ambos. Mas o caso é simbólico para demonstrar não só a capacidade de ação do setor empresarial, quando assim o convém, mas até sua influência positiva em negociações ambientais internacionais.

Ainda que esse seja um caso pontual e bem específico do Brasil, outros exemplos corroboram essa ideia. Não são poucos os corpos diplomáticos que se utilizam, por exemplo, da expertise de membros do setor empresarial em determinados temas mais técnicos ou onde o interesse dos dois é comum e tal representação fortalece essa posição. Mesmo nas atuais resoluções a partir dos anos 2000, mais e mais os Estados clamam pelo apoio irrestrito do setor empresarial, pois “nós reconhecemos que um dinâmico, inclusivo, funcional e social e ambientalmente responsável setor privado é um instrumento valioso que pode oferecer contribuição crucial para o crescimento econômico, redução de pobreza e promoção do desenvolvimento sustentável”. (ONU, 2012) Há de se mencionar, é claro, casos onde a influência não é tão claramente positiva. Harris (2012), por exemplo, lembra que no já mencionado caso da não rati-

ficação de Quioto pelos EUA, a influência do setor privado foi uma força a se considerar no processo.

Entretanto, independente de juízo de valor da ação do setor privado, há um claro limite de atuação desse setor, como já mencionado anteriormente. Por um lado, de fato, algo muito bem fundamentado, já que a responsabilidade deste perante a população do país que viria a representar (e sem nem mesmo entrar no mérito de multinacionais) é distinta a que um servidor público deveria ter. Citando algumas das questões problemáticas, autores acusam a atuação mais efetiva do setor privado nessas arenas como pouco transparentes e sem mecanismos de monitoramento (Hale & Mauzerall, 2004) concentração de poder por agentes de países desenvolvidos e representação desbalanceada (Küpçu, 2005) ou mesmo mero *greenwash* para atingir objetivos próprios (Bruno, 2002).

Paradoxalmente, contudo, é crescente, em especial nos corpos políticos dessas negociações ambientais internacionais, o sentimento de que uma maior ação de agentes não-estatais *durante* a negociação é uma saída a atual conjuntura de quase estagnação, em especial nas conversações sobre clima. Sobre esse ponto falo na próxima seção.

4. DA FALÊNCIA DA NEGOCIAÇÃO A POSSÍVEIS SOLUÇÕES EMPRESARIAIS

como mencionado na seção anterior, um problema inerente à participação empresarial em negociações internacionais é a quem representam: os interesses da nação onde estão inseridos ou de seus investidores. Porter e Brown (1996) ressaltam que, justamente por essa limitação, a atuação do setor privado sempre foi limitada, por uma explícita falta de reconhecimento e legitimidade em suas ações.

Da falta de legitimidade, resulta-se a falta de poder de ação. Najam *et al* (2006) explicitam que não há espaço político de ação prática ao setor empresarial nas negociações ambientais internacionais que não a de um coadjuvante observador. Pior do que isso, demonstram o *gap* entre o poder decisório estatal, que regulamenta a governança nas determinadas temáticas, e a responsabilidade de ação em diversos temas advindas dessa nova regulamentação que recai ao setor privado. Assim, a conclusão a que se chega é a já ressaltada falência cada vez mais palpável dessas negociações internacionais aliada (e, de fato, motivada por) a ausência de uma ação mais

proativa por parte de outros atores não-estaduais como, e principalmente, o setor empresarial.

Não obstante, como alternativas a essa atuação direta aqui apreendida já se encontram exemplos mais rebuscados da interação entre setor empresarial e Estados ou mesmo da articulação intrassetor empresarial. Andrade (2009) faz uma excelente análise da atuação desses tanto na criação de regimes híbridos de governança ambiental, como para regimes estritamente privados da temática. Sobre os primeiros, exemplifica com a criação do Pacto Global no início dos anos 2000. A instituição é mais eficaz em seu intento “por estar baseada no aprendizado coletivo das melhores práticas empresariais” a partir do voluntarismo de incorporação de princípios como direitos humanos e proteções ambientais nas estratégias das empresas signatárias. Cita ainda o exemplo da implementação dos Mecanismos de Desenvolvimento Limpo (MDL) sob o auspício do Protocolo de Quioto e a atuação decisiva das empresas para que pudesse se tornar realidade.

Já sobre os segundos, comenta como, para suprir uma falha de atuação dos Estados ou visando a uma maior eficiência de mecanismos previamente existentes, o setor empresarial tende a, desde o início dos anos 2000, priorizar mecanismos próprios internacionais, autorregulados (ou de regulação mínima). Os casos mais emblemáticos seriam regimes de certificação setorial internacional – como a ISO 14000 ou o Forest Stewardship Council, que partem de uma ação proativa do setor empresarial, se juntando a ONGs e/ou a academia e, por fim, sendo legitimado pela ação governamental, que tende, no médio prazo, a incorporar essas ações em suas próprias regulações nacionais, atingindo o mais alto grau de “legitimidade”. (Andrade, 2009) Reforço o último ponto, pois, como mostra Falkner (2003), em momento algum há intenção do setor empresarial “sequestrar” de qualquer forma o papel do Estado. Reforçando o dito anteriormente, a ação assim se dá como forma de tornar mais eficiente a solução a uma problemática, sendo elemento catalisador para uma futura estrutura mais profunda, dentro desses Estados.

Dáí surgem, inclusive, dois elementos fundamentais nesse novo arranjo de governança entre setor empresarial e Estados. O primeiro é a necessária presença de ONGs no processo. Citando Andrade (2009), “as ONGs desempenham um importante papel na formação e crescimento dos regimes privados de governança ambiental, seja como agente de pressão e estímulo, como parceiro e/ou como agente de monitoramento do cumprimento dos regimes

privados por parte das empresas”. Logo, as ONGs são uma variável interveniente que ao mesmo tempo catalisam processos e os tornam mais legítimos aos olhos da opinião pública – uma evolução da antiga estratégia de *lobby* estatal, na visão de Falkner (2003).

O segundo é justamente o papel de vanguarda que (parte do) setor empresarial intenciona delegar sobre si. Alguns exemplos poderiam ser dados para defender essa postura, mas pela concisão me atenho mais atentamente a dois: a participação do setor durante a Rio+20 e as atuais discussões sobre os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável.

A Rio+20 foi um marco para o setor empresarial por muitos motivos. Uma constatação feita por muitas associações e conselhos empresariais durante a preparação do evento era justamente no protagonismo que o setor recebeu para o evento, em especial se comparado ao papel de grande “vilão ambiental” no evento de vinte anos antes – “de todos os setores sociais, o empresarial foi o que mais evoluiu nesses últimos anos. De vilãs, atacadas impiedosamente pelo movimento ambientalista na Rio 92, as empresas posicionam-se com a possibilidade de se tornarem protagonistas no processo de construção do novo modelo de desenvolvimento” (Grossi, 2012). De fato, o tema principal do evento – Economia Verde – era, em si, um chamado para a atuação do setor empresarial.

Ainda que muito possa ser debatido entre a distância do texto para a ação prática, não é necessário pontuar a importância simbólica de documentos representativos e de vanguarda em temática tão complexa como o desenvolvimento sustentável. Nesse sentido, o quadro de comparação entre a força do texto do que era o rascunho de *O Futuro que Queremos*³ e o texto do *Vision 2050*⁴ – sendo o segundo 4 anos mais novo que o primeiro – é interessante pelo argumento aqui exposto. Não que o texto do *Vision* apresentasse, quando de seu lançamento, pensamentos absolutamente inovadores e revolucionários; mas a presença desses em um texto produzido e defendido justamente por aquelas que outrora eram apontadas como principais culpadas dos problemas inseridos na governança discutida nesse artigo é representativo.

3 Título da resolução final da Rio+20

4 Documento construído pelo World Business Council for Sustainable Development e suas mais de 200 empresas multinacionais, além de outros especialistas de mais de 20 países

Tabela 1. Comparação entre “O Futuro que Queremos” e “Vision 2050”

O Futuro que Queremos (“Draft”) (2012)	Vision 2050 (2008)
“Nós clamamos por um sistema de comércio mais transparente e aberto e, onde apropriado, práticas que contribuem para a estabilidade de preços de alimentos e mercados domésticos”	“Os esforços para promover um comércio agrícola mais livre e justo são bem-sucedidos, e os subsídios agrícolas são eliminados.”
“Nós enalteçemos a importância crítica de recursos hídricos para o desenvolvimento sustentável, incluindo a erradicação de pobreza e fome, saúde pública, segurança alimentar, hidrelétricas, agricultura e desenvolvimento rural.”	“O gerenciamento de águas servidas e de água de chuva é aperfeiçoado para aumentar o nível de agricultura alimentada pela chuva e reduzir a necessidade de irrigação. O manejo de florestas adjacentes e de bacias hidrográficas florestadas para o fornecimento de água para culturas ocorre juntamente com práticas agrônômicas.”
“...prover acesso universal a um nível mínimo básico de serviços energéticos modernos tanto para consumo quanto produção em 2030; melhorar a eficiência energética em todos os níveis almejando a dobrar a taxa de melhoria em 2030; dobrar a porcentagem de energias renováveis em âmbito global em 2030...”	“Tarefas [para a temática de energia]: - Consenso internacional sobre a gestão eficaz de emissões de gases de efeito estufa - Preço global do carbono - Políticas eficazes para diminuir os custos de produção de energia elétrica renovável e aumentar a eficiência de outras formas de produção - Incentivos e medidas de informações para impulsionar ganhos de eficiência energética pelo lado da demanda - Demonstração, implantação e aceitação suficientes e seguras de tecnologias promissoras, como CAC e nuclear”
“Nós acordamos em promover a educação para o desenvolvimento sustentável além de (...) 2014, para educar uma nova geração de estudantes valores, disciplinas-chave e abordagens holísticas e multidisciplinares na promoção do desenvolvimento sustentável.”	“Uma grande rede global, local e intergeracional conectará as pessoas umas com as outras e todas com o planeta. Nas escolas, as pessoas aprenderão, mais sobre a relevância do bom funcionamento dos ecossistemas e da sociedade, como também terão aulas de cidadania global e local. Elas desenvolverão a compreensão da importância da resiliência e de ter uma mentalidade voltada para o futuro, além do entendimento de sistemas, complexidades e riscos, e de como se adaptar a um mundo em constante mudança.”
“Nós também reconhecemos que oportunidades significativas para criação de empregos podem estar disponíveis mediante investimentos em trabalhos públicos de restauração e aumento do capital natural, terras sustentáveis e práticas de manejo hídrico, agricultura familiar e ecológica, sistemas de produção orgânico, gerenciamento sustentável de florestas, uso racional da biodiversidade para propósitos econômicos e novos mercados ligados a fontes de energia renováveis e não-convencionais.”	“As empresas descobrem oportunidades e maneiras de contribuir nesse ambiente em transformação. As companhias globais encontram novas formas de alcançar milhões de pessoas anteriormente excluídas do mercado. Além dos modelos de investimento tradicionais, as empresas implantam estruturas de parceria para trabalhar com diversas comunidades, desenvolvendo o comércio e beneficiando-se de novas ideias e percepções locais. Em parceria com governos e organizações internacionais, oferecem programas de e-learning que ensinam habilidades técnicas e de trabalho. Conceitos de trabalho mais amplos e mais flexíveis, bem como a mobilidade virtual, proporcionam às pessoas e às empresas opções e condições de emprego diferentes.”

A Tabela 1 demonstra a influência direta que o texto teve por esse documento de exemplo – o primeiro dentre outros tantos lançados à época para a

conferência, exprimindo a proatividade empresarial, a despeito das análises críticas previamente citadas. Ainda que outros pontos possam ser levantados – como a distância em entre o que é necessário ser realizado e o que é defendido pelas empresas –, a mera vontade política de atuação voluntária por enormes multinacionais que lideram seus mercados é por demais significativo para ser ignorado.

De fato, observando o atual posicionamento do World Business Council for Sustainable Development (WBCSD), nota-se a sua propensão em assumir tal papel de “vanguarda da sustentabilidade”. Um exemplo claro desse posicionamento é o debate acerca dos relatórios de sustentabilidade/integrados⁵, catalisado no processo da Rio+20. Inicialmente posicionados no parágrafo 47 do rascunho inicial d’*O Futuro que Queremos*, o texto sobre relatórios objetivava incentivar a adoção dos documentos, de forma periódica, pelas empresas. Tendo sido eliminada no texto final, formou-se, ao longo da conferência, um grupo *ad hoc* autointitulado de “Grupo dos Amigos do Parágrafo 47”, composto, em sua criação, por Brasil, Dinamarca, África do Sul, França, e apoiados por outras organizações não-estatais, como o próprio WBCSD.

Mesmo dentro do grupo há divergências quanto ao nível de exigência desse instrumento, e eis o ponto de inflexão e diferenciação dos dois grupos: enquanto a grande maioria dos países tão somente defende mero apoio à publicação desses relatórios, o setor empresarial defende que sua obrigatoriedade a grandes empresas e/ou de capital aberto (CEBDS, 2012). Além disso, o atual presidente do WBCSD, Peter Bakker, tem nos relatórios integrados uma das principais metas para a instituição: defende de forma explícita que, até 2020, todas as grandes empresas devem publicar seus relatórios integrados de forma periódica. Inclusive articulando para que esse ponto esteja presente nos futuros Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, atualmente em discussão em diversos fóruns ligados às Nações Unidas.

5 Relatórios de sustentabilidade são publicações periódicas (tentativamente, anuais) que descrevem indicadores e particularidades de organizações (em sua maioria, empresas, mas também governos e terceiro setor) no que tange a seu trato sócio-econômico-ambiental, sendo, hoje, a *Global Reporting Initiative* o modelo padrão de organização desses relatórios. Relatórios integrados seria o passo seguinte, em que tais organizações juntariam as informações do relatório de sustentabilidade as já existentes em seus relatórios financeiros tal que emitissem um documento único, público, abrangente e que houvesse interlocução entre os dados de ambos (objetivando, por exemplo, a incorporação de externalidades sócio-ambientais no balanço financeiro).

Ao mesmo tempo que há tal demonstração de protagonismo (ainda que incipiente do setor), o mesmo já ganha reconhecimento por parte do corpo diplomático. Durante as últimas conferências climáticas, é possível ouvir de representantes de delegações (inclusive a brasileira) que a presença de atores não-governamentais, em especial o setor empresarial, se faz cada dia mais vital para que se vislumbre algum sucesso nas negociações. Dentre as empresas, já se tem a noção de que determinados setores ou empresas com maior engajamento e liderança em debates ambientais são vitais para que liderem, pelo exemplo e força inerente que têm, um processo mais engajado de participação nas conferências.

De fato, durante a última rodada de negociações, em Doha, a delegação brasileira publicamente expressou esse interesse em engajar setores não-estatais para o atual diálogo da Plataforma Durban (ADP)⁶, “ênfatizando o ‘enorme potencial’ de iniciativa subnacionais e encorajando o envolvimento de outros *stakeholders* no trabalho da ADP” (IISD, 2012). A dúvida que resta é como se daria tal participação de forma efetiva, que realmente possa auxiliar no processo, a despeito dos já citados problema de legitimidade, representatividade e responsividade do setor empresarial.

Como possível resposta, o próprio WBCSD é um exemplo interessantíssimo de articulação norte-sul e sul-sul, de âmbito não-estatal, em prol da governança ambiental global. Como já mencionado anteriormente, Andrade (2009) defende que a articulação empresarial sem a presença (ou com diminuta intervenção) estatal não só é possível para criação e fomento de uma estrutura de governança para a temática, como apresenta vantagens interessantes. Elaboro esse pensamento na próxima seção.

5. A COOPERAÇÃO SEM DIVISÕES DO SETOR EMPRESARIAL

Desnecessário citar o mundo globalizado do século XXI, a velocidade das transações, onipresença das corporações multinacionais e a complexidade das relações econômicas, políticas, sociais e, é claro, ambientais, sobremaneira aprofundadas nessa primeira década do século. Contudo, como já explicitado

6 A Plataforma Durban, planejada durante a COP-17, nesta cidade sul-africana, é o atual plano de negociações, com data-limite em 2015, que objetiva planejar e acordar com um novo protocolo mais abrangente e ambicioso, que substituirá o Protocolo de Quioto pós-2020.

anteriormente, posição diferenciada para esse setor se dá justamente em questões sócio-econômico-ambientais por meio de articulações de ONGs e outras instituições, quando o enfoque principal da atuação – e da própria mobilização conjunta – é o avanço na sustentabilidade.

Wilkison e Mangalagiu (2012) argumentam que trabalhos prospectivos (como no já citado *Vision 2050*) de longo prazo executados pelo setor empresarial tem a consequência de pavimentar o próprio rumo que o futuro vem a acontecer, sendo que as ações daí advindas assumem uma “instância ativista” por conta do quão pioneiras se tornam. Ou seja, a visão de futuro que essas têm em seus planejamentos individualmente se soma quando de uma necessária coordenação, culminando em um cenário ao mesmo tempo propício aos negócios e que respeita os limites do planeta.

Essa “visão compartilhada” do setor teria, assim, duas características fundamentais: a primeira é de pautar, de fato, suas ações, prospectando um caminho ao qual devem trilhar, admitindo necessárias mudanças próprias e, ao mesmo tempo, exigindo um cenário ótimo atual para que os objetivos postos possam ser alcançados. A partir do momento em que o setor concorda em concessões de curto prazo em prol de barganha de negociações com entidades estatais – seja via *best cases* individuais ou mesmo metas coletivas de empresas ou setores –, já há moeda de troca tal que possa justificar sua participação nas escolhas dos governos quando colocam em audiência pública seus planos. Mais do que isso, há também um cenário em que essa participação empresarial ganha maior legitimidade perante os outros atores não-estatais, que enxergam nos primeiros parceiros realmente intencionados em cooperar em prol de um objetivo comum, com grandes ganhos sócio-ambientais.

A segunda característica é de ser eminentemente internacional, muito além de particularismos e protecionismos nacionais ou regionais. Como mencionado há pouco, o exemplo do WBCSD é bastante significativo: não só sua composição de associados é extremamente variada (ainda que majoritariamente ainda centrada no norte), como demonstra a Figura 4, como sua rede acaba por abranger países de todos os continentes, desenvolvidos ou em desenvolvimento (Figura 5). Ao se perceber que todos – associados e rede – participaram de forma significativa na confecção do documento e, em maior ou menor escala, nele se pautam para estratégias em sustentabilidade e em ações empresariais como um todo, nota-se, de fato, um internacionalismo latente nesta visão compartilhada.

Figura 4. Empresas associadas ao WBCSD por país

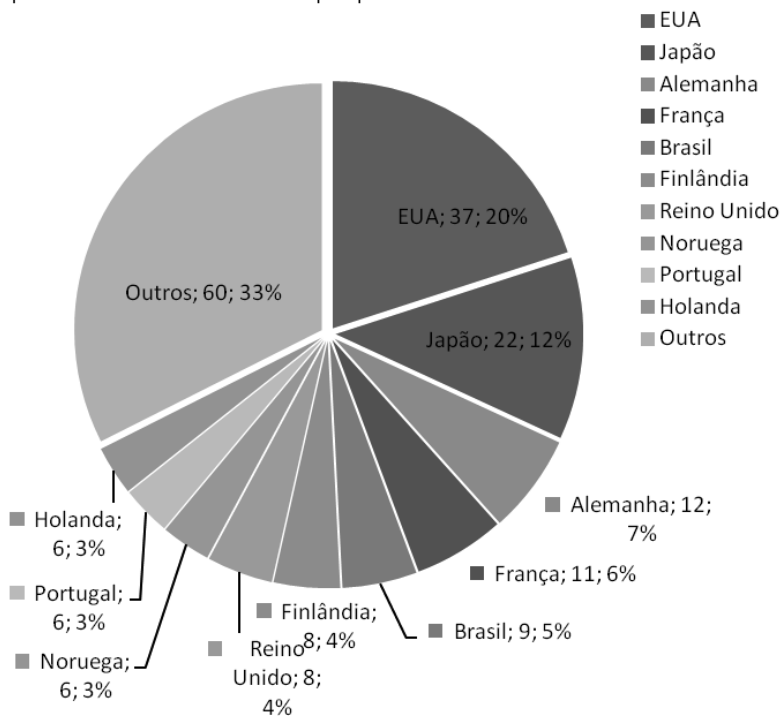
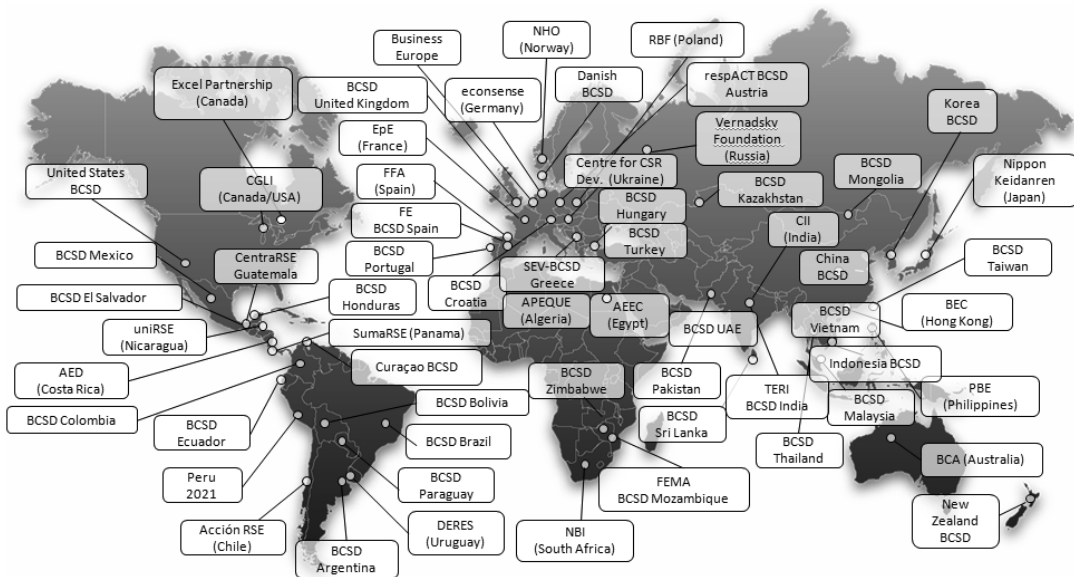


Figura 5. Rede do WBCSD



O ponto a se reforçar é, portanto, a maior necessidade de troca de informações entre as partes, em especial entre atores empresariais de países em desenvolvimento e desenvolvidos. Diversos exemplos de iniciativas empresariais já são replicadas em outros países – variando de soluções a ferramentas ou mesmo aplicações práticas de ativismo em políticas públicas – e, de acordo com a devida adaptação às particularidades de cada país, podem se multiplicar e a elas dar escala. Voltando ao exemplo do próprio *Vision 2050*, diversas adaptações do documento foram feitas inspiradas no modelo inicial, sendo que pelo menos outros cinco países já têm hoje suas versões nacionais da publicação.

Esse esforço, não só da adaptação, mas principalmente da integração entre as partes, entre os principais líderes de negócios de cada país, colaborando em uma rede com objetivos similares e realmente globais, é uma amostra dessa governança ambiental não-estatal. A diferença dessa ação ao resultado político prático, contudo, é a ponte a ser atravessada, o caminho no qual o setor empresarial poderia liderar seus respectivos Estados a movimentarem-se adiante, em prol de um futuro comum que de fato se queira.

Não só isso, mas a própria interação norte-sul e sul-sul entre os setores empresariais desses países se consolida de forma definitiva. Diversas iniciativas empresariais globais (com apoio de ONGs internacionais renomadas) promovem integração nesse sentido. Um exemplo clássico é a disseminação da ferramenta *GHG Protocol*, construída pelo World Resource Institute e pelo WBCSD e, hoje, não só padrão internacional de medição de emissão de gases de efeito estufa (tanto ao setor empresarial, quanto para outras instituições, inclusive governos subnacionais), mas influência direta nas políticas públicas de diversos países ao redor do mundo.

O caso do *GHG Protocol*, inicialmente pensado como uma maneira mais simples, eficiente e comparável de emissão desses gases, é bem significativo por ter juntado a abordagem prática do setor empresarial com o interessante discurso da mensuração apolítica e de (mais) fácil entendimento. Não à toa, a própria *International Standards Organization* (ISO) já utiliza as definições da ferramenta nas normas sobre o tema apresentadas, tornando, portanto, a proatividade do setor em realidade política – inclusive, em possíveis futuras barreiras comerciais técnicas por elas justificadas, como no caso da tentativa taxa europeia de carbono para aviação de 2012.

Ainda que este exemplo esteja longe do ideal de integração defendido nessa seção, é significativo por ter sido pioneiro no trato de taxas de carbono em

nível internacional. Sendo essa uma das soluções hoje, bastante debatida em países desenvolvidos, a taxa de carbono⁷, a despeito de suas críticas, pode ser uma solução viável a atualmente insolucionável questão das mudanças climáticas. E uma solução possível tão somente por uma metodologia que parte do setor empresarial e influencia tais políticas públicas, nacionais e internacionais.

Outro exemplo de influência real da ferramenta é na consolidação de mercados de carbono de *cap and trade*⁸. Ainda que diversas críticas sobre “exportação da poluição” ou mesmo sobre a ineficácia desses mecanismos dentro do Protocolo de Quioto (ante os atuais baixíssimos preços praticados), sejam repetidos, o que se observa é a proliferação desses mercados subnacionalmente (como na Nova Zelândia, China e EUA) e a tentativa constante de reavivamento dos existentes, em especial na União Europeia.

Os mercados acabam sendo outro exemplo não só de fomento dessa governança ambiental não-estatal, mas de necessária integração do setor tendo em vista um objetivo comum. A partir de regras claras, metodologias adequadas e monitoramento efetivo dos atores envolvidos, é possível que os mecanismos desse mercado atuem de forma a garantir que o total líquido de emissão de gases de efeito estufa seja sensivelmente diminuído pelos atores presentes nesse esquema, possibilitando real cenário de mitigação efetiva. Além disso, possibilitam possibilidade de negócios constantes, em especial entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, ante as demandas criadas por esse novo mercado.

6. CONCLUSÕES

Ao se apresentar um problema eminentemente pós-moderno, como o são as questões ambientais internacionais, apresentar soluções modernas, como a diplomacia estatal que vem sendo realizada desde o século XVII, não conseguem ir ao ponto necessário para sua real solução. Carece profundidade na visão, na

7 Precificando, por exemplo, a intensidade carbônica de determinado produto ou serviço mediante o que se emitiu para produção do mesmo, ou mesmo em todo ciclo de vida, objetivando a substituição de processos ineficientes e combustíveis fósseis a partir desse incentivo às suas alternativas.

8 Em termos gerais, a partir da imposição de tetos (*caps*) de emissão de determinado país/ indústria, estabelece-se um mercado em que aqueles que não atingiram esse teto podem vender seus excedentes a preço de mercado.

análise de causa e consequência e, principalmente, de se criar condições tais que equilibrem de forma efetiva as vontades individuais e coletivas. Mais que isso, falta que essas vontades apresentadas sejam, de fato, a soma dos interesses internos daqueles que os representa, e não apenas parte de uma estratégia individual e descolada de um governo.

Ao se defender, portanto, a maior interação desse setor empresarial de visão compartilhada e verdadeiramente focado nas soluções dos problemas citadas, como no recorrente exemplo das mudanças climáticas aqui comentado, objetiva-se um olhar diferenciado, mais funcionalista, a questões, hoje, meramente políticas.

Nesse texto, quis mostrar que as atuais discussões ambientais internacionais estão estagnadas ou pouco avançam por haver um *gap* de representação legítima da sociedade civil nos debates, em especial do setor empresarial. Além disso, defendi que esse setor tem demonstrado nos últimos anos mudança significativa no seu trato ambiental, chegando, inclusive, a liderar alguns processos, escrevendo (ou auxiliando decisivamente na escrita de) padrões internacionais, posteriormente legitimados e adotados por atores estatais.

Considerando algumas fraquezas de meu argumento desde já, exponho que o “setor empresarial” aqui demonstrado é, na grande maioria dos casos, ainda um pequeno nicho em um universo muito maior; em sua maioria, é representado por grandes corporações, líderes em seu segmento, que não só perceberam a relação simbiótica de seus negócios com o ambiente sócio-ambiental em que estão envolvidos, mas que também tem recursos disponíveis para patrocinar, primeiramente, sua própria mudança e, posteriormente, de seus iguais e da sociedade.

Ainda que essa fraqueza tenha, sim, que ser considerada, permaneço na defesa do uso de “setor empresarial” por dois motivos principais: primeiramente, pela não necessidade de consenso ao se falar por esse setor. Mesmo na formulação do supracitado *Vision 2050*, nem todas as empresas que participaram de seu processo de construção chegaram a acordar com seu texto final integral; o que não diminui seu significado principal. A representação empresarial nos BINGOs é outro exemplo claro nesse sentido: em sua maioria, empresas líderes, preocupadas com o debate posto, mas sem perder o foco de defesa de interesse do setor.

O segundo ponto, derivado do primeiro, é o fortalecimento de movimentação do uso do termo dessa forma *justamente* por não haver neces-

sidade de consenso. Indo em consonância com o já dito anteriormente no texto, a possibilidade real de que algumas empresas (ou mesmos setores) líderes possam influenciar positivamente no processo, avançando-o, é uma grande força ao mesmo. É a partir desses que se destacam que se possibilita a grande “vanguarda da sustentabilidade” mencionada: instituições com a preocupação de ONGs, a influência dos Estados e o capital que possibilita a ação prática.

Ainda que possa, nesse descolamento, haver qualquer tipo de tensão dentro do setor empresarial – algo, de fato, extremamente comum –, a presença de atores nesse sentido *dentro* de um dos setores anteriormente mais criticados pela inação e o “mau lobby” historicamente realizado torna-se uma justificativa moral constante para que os competidores destes tenham que, nas palavras de Fábio Barbosa, ser compelidos às mudanças pela coerção. Coerção essa de um mundo globalizado, em que o fornecedor mais e mais está atento a identidade e reputação construídas pelas marcas, e em que o risco sócio-ambiental perpassa o mero risco físico a operação dos negócios, mas pode vir a se tornar um risco à credibilidade do seu próprio negócio (como em casos de trabalho escravo ou de grande desastre ambiental).

Ou seja, o setor empresarial – esse setor empresarial de vanguarda – percebeu que o “dar e receber” descrito por Zukang vai muito além da mera negociação internacional, tendo incorporado em sua realidade. O próximo passo é dar escala a tal concepção.

FERNANDO MALTA é assessor de Relações Internacionais do Conselho Empresarial Brasileiro para o Desenvolvimento Sustentável, onde trabalha com temas de Engenharia Urbana e Ambiental, gestão do meio ambiente e Relações Internacionais. As opiniões aqui expressas são de total e exclusiva responsabilidade de seu autor.

REFERÊNCIAS

- ANDRADE, J. Participação do setor privado na governança ambiental global: evolução, contribuições e obstáculos. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 31, n. 2, 2009.
- BÄCKSTRAND, K. Multi-stakeholder partnership for sustainable development. *European Environment*, v. 16, p. 290-306, 2006.
- BRUNO, K. *Greenwash+10*. Califórnia: CorpWatch, 2002.
- CEBDS. CEBDS propõe obrigatoriedade para relatórios de sustentabilidade. Disponível em: <http://cebds.org.br/cebds-relatoriosdesustentabilidade/>. Acesso em: 10 mar. 2012
- CAMPBELL, D. After Doha: What Has Climate Change Policy Accomplished? *Journal of Environmental Law*, v. 25, n. 1, p. 125-136, 2013.
- FALKNER, R. Private environmental governance and international relations. *Global Environmental Politics*, v.3, n.2, p. 72-87, 2003.
- FDC. *Estágio da Sustentabilidade das Empresas Brasileiras 2012*. Nova Lima: Fundação Dom Cabral, 2012.
- FÓRUM Clima. *Carta Aberta ao Brasil*. 2009. Disponível em <http://forumempresarialpeloclima.org.br/o-forum/carta-aberta-ao-brasil/>. Acesso em 10 de janeiro de 2013.
- LANCHBERY, J., VICTOR, D. The role of Science in the global climate negotiations. In: PARMANN, B. *Green Globe Yearbook*. Oxford: Oxford University, 1995
- GROSSI, M. Rio+20: já sabemos o que deve ser feito. *Época*, 12 jul. 2012.
- HALE, T. MAUZERALL, D. Thinking globally and acting locally. *Journal of Environment Development*, v. 13, n. 3, p. 220-239, 2004.
- HANSSEN, L., ROUWETTE, E., KATWIJK, M. (2009). The role of ecological science in environmental policy making: from a pacification toward a facilitation strategy. *Ecology and Society*, v. 14, n. 1, 2009.
- HARRIS, D. The Politicization of Climate Change. *Political Science Theses*. Paper 49. 2012.
- HUFFINGTON Post. HuffPost Green, 2012. Disponível em http://www.huffingtonpost.com/2012/11/30/christiana-figueres-un_n_2217056.html#slide=1211729. Acesso em 01 mar. 2013.
- IISD. *Earth Negotiation Bulletin*, Doha , 2012. Disponível em <http://www.iisd.ca/climate/cop18/enb/>. Acesso em 02 fev. 2013.
- KASA, S. The Second-Image Reversed and Climate Policy: How International Influences Helped Changing Brazil's Positions on Climate Change. *Sustainability*, v. 5, p. 1049-1066, 2013.
- KÜPÇÜ, M. Society, participation and engagement. In: AYRE, G. *Governance for Sustainable Development*. Londres: Earthscan, 2005.

MCGREGOR, I. Disenfranchisement of Countries and Civil Society at COP-15 in Copenhagen. *Global Environmental Politics*, v. 11, n.1, p. 1-7, 2011.

MIRVIS, P., GOOGINS, B. Stages of Corporate Citizenship. *California Management Review*, v. 48, n. 2, p. 104-126, 2006.

NAJAM, A., PAPA, M., & TAIYAB, N. *Global environmental governance*. Winnipeg: IDDRI, 2006.

ONU. *The Future We Want*, 2012. Disponível em: <http://sustainabledevelopment.un.org/futurewewant.html>. Acesso em 10 mar 2013.

_____. *UN News Centre*. 19 jun. 2012. Disponível em: <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=42278#.UWsjtLWkpRQ>. Acesso em 10 mar 2013.

PNUMA. *Crucial Crossroads*. 2007. Disponível em <http://new.unep.org/PDF/OurPlanet/2007/sept/EN/ARTICLE7.pdf>. Acesso em 02 fev. 2012.

PORTER, G., BROWN, J. *Global Environmental Politics*. Boulder: Westview Press, 1996.

STEVENSON, H., DRYZEK, John. The legitimacy of multilateral climate governance: a deliberative democratic approach. *Critical Policy Studies*, v. 6, n. 1, p. 1-18, 2012.

VIOLA, E. *Impasses e perspectivas da negociação climática global e mudanças na posição brasileira*. Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento (CINDES), 2010.

WILKISON, A., MANGALAGIU, D. Learning with futures to realise progress towards sustainability: The WBCSD Vision 2050 Initiative. *Futures*, v. 44, n. 4, p. 372-384, 2012.

DO PROTOCOLO DE KYOTO AO NOVO ACORDO PÓS-2020: a evolução das negociações e a posição do Brasil

Luiz Pinguelli Rosa

1. OS RELATÓRIOS DO IPCC E A MUDANÇA DA POSIÇÃO DO BRASIL

Há um novo relatório geral do IPCC (Painel Intergovernamental de Mudança Climática), o Quinto Relatório, em fase de finalização. Sua primeira parte, incluindo os resultados do Grupo I, incumbido da análise do comportamento da atmosfera sob o efeito dos gases emitidos por atividades humanas, será divulgada dentro de um mês em Estocolmo. As partes referentes aos Grupos II e III, que tratam respectivamente dos possíveis impactos e das emissões dos gases pelos diversos setores de atividades serão finalizadas nos primeiros meses de 2014.

Segundo o último relatório geral do IPCC divulgado em 2007, o crescimento de emissões de gases do efeito estufa no mundo foi de 70% entre 1970 e 2004. As emissões de CO₂ cresceram de 80% e representavam 77% das emissões antropogênicas em 2004. O maior crescimento das emissões entre 1970 e 2004 foi do setor de energia (145%), seguido dos setores de transportes (120%), indústria (65%) e de usos da terra e desmatamento (40%). O relatório do IPCC em 2007 teve grande impacto, levando-o a receber o prêmio Nobel da Paz.

A reunião da Convenção da ONU sobre Mudança do Clima em Copenhague no fim de 2009 representou uma esperança de se encontrar um consenso para compromissos mais efetivos para reduzir as emissões totais mundiais de gases do efeito estufa, que contribuem para o aquecimento da atmosfera junto

à superfície terrestre, possibilitando mudanças climáticas cujas conseqüências podem ser muito graves para a humanidade.

Alguns fatos foram animadores, mas não o suficiente para garantir que se chegue a uma solução satisfatória, dado o aumento principalmente da concentração atmosférica do dióxido de carbono, segundo o IPCC. Foi animadora a mudança de posição dos EUA no governo do presidente Obama, o que significou um salto em relação ao governo Bush. Entretanto o Protocolo de Kyoto continua sendo recusado pelos EUA. Alguns passos foram dados no sentido de se chegar a um compromisso mais efetivo envolvendo os países desenvolvidos – representados pelo G8 liderado pelos EUA – e os países em desenvolvimento – entre os quais China, Índia e Brasil. As economias desses dois gigantes asiáticos vinham crescendo acima de 10% ao ano em meio à crise econômica que abalou o mundo em 2008.

O objetivo de limitar em 2° C o aumento da temperatura global em relação à da era pré-industrial é importante, embora difícil de ser alcançado. Esta limitação implica em um grande esforço para reduzir as emissões dos países ricos e para controlar as dos países em desenvolvimento. Mas, definir uma meta de limitação do aumento da temperatura abstratamente sem definir as etapas de redução de emissões para atingi-la é insuficiente.

Uma questão é a polêmica sobre a adoção de obrigações dos países em desenvolvimento quanto às suas emissões (ver Anexo sobre a Responsabilidade Comum Porém Diferenciada e sobre a Responsabilidade Histórica Defendida pela Proposta Brasileira na Conferência de Kyoto). Um argumento para adotá-las é o crescimento das emissões nos países em desenvolvimento, especialmente da China e da Índia. Mas, per capita as emissões de CO₂ dos países ricos continuam muito acima daquelas dos países em desenvolvimento.

No Brasil a criação do Plano Nacional de Mudanças Climáticas aprovado em dezembro de 2008, com metas definidas para redução do desmatamento, o qual era responsável pela maior parte das emissões brasileiras, teve grande repercussão na Reunião da Convenção do Clima em Poznań naquele mesmo mês. Também foi animadora a redução taxa de desmatamento. Por outro lado não é animador o aumento da participação de combustíveis fósseis na geração elétrica prevista no Brasil, cuja matriz energética tem 45% de energia renovável, aí incluída a geração hidrelétrica e os biocombustíveis, enquanto no mundo este percentual é de 13% e nos países da OCDE de 6% .

Ocorreu uma mudança importante da posição do governo brasileiro. Além do papel dos negociadores oficiais do Itamaraty e das ações dos Ministérios do Meio Ambiente (Secretaria de Mudança Climática¹) e de Ciência e Tecnologia, merece destaque a intensa atividade de membros da sociedade civil brasileira, participando de diferentes seminários e reuniões. O Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas apresentou a proposta de um Plano de Ação para o Brasil, colocando a necessidade de metas para redução do desmatamento, maior causa das emissões brasileiras. O Fórum realizou importantes reuniões com a presença de ministros e membros do governo, da qual participaram representantes das ONG's, de universidades e de empresas. Nestas reuniões, diversas críticas dos participantes foram abertamente discutidas e algumas sugestões foram acolhidas pelos representantes do governo.² Foi fundamental o engajamento da sociedade brasileira para construir o caminho que leva aos novos compromissos internacionais após 2012. O principal fruto deste processo foi o compromisso voluntário que o Brasil levou à Conferência de Copenhague em 2009, de reduzir sua emissão em 2020 de até 38,9% em relação à emissão projetada para aquele ano com um crescimento econômico de 5% ao ano.

São responsáveis por emissões de gases do efeito estufa as fontes fósseis, com exceção da energia nuclear, cuja utilização se dá pela fissão do urânio e não pela combustão, como ocorre com o carvão, o petróleo e o gás natural. As fontes renováveis não emitem gases do efeito estufa ou emitem pouco em geral, como o etanol e a hidroeletricidade. No caso dos biocombustíveis, o dióxido de carbono emitido na sua combustão é reabsorvido da atmosfera no crescimento do vegetal. Entretanto, metade da lenha e do carvão vegetal vem de desmatamento no Brasil, onde o carvão vegetal é usado na siderurgia. A emissão líquida no caso do etanol se restringe ao consumo de diesel de tratores e caminhões na lavoura da cana. No caso das hidrelétricas o grupo de pesquisa da COPPE foi pioneiro na realização de medidas em vários reservatórios no país, constatando emissões de dióxido de carbono e de metano, embora em geral a contribuição destas usinas seja menor que das termelétricas de igual potência.

-
- 1 A Secretaria de Mudança Climática foi exercida por Thelma Krug do INPE – MCT no período da ministra Marina Silva, quando foi decidido fazer um Plano de Ação, e por Suzana Kahn Ribeiro da COPPE – UFRJ no período do ministro Carlos Minc, quando foi elaborado o Compromisso levado a Copenhague.
 - 2 Fidelis da Silva, Neilton, editor executivo, *A Crise Financeira Mundial e a Mudança do Clima*, Revista do FBMC, novembro de 2009.

O que se espera do Quinto Relatório do IPCC a ser divulgado é a confirmação da existência de uma intensificação do efeito estufa devido a atividades humanas que emitem para a atmosfera certos gases, os quais aprisionam parte do calor irradiado pela Terra, causando o aquecimento global, do qual decorre a mudança do clima. Pelo estudo do ar aprisionado nas geleiras, verifica-se que houve uma crescente concentração do dióxido de carbono (CO₂) na atmosfera. E sabe-se que, a partir da Revolução Industrial, cresceu o consumo de combustíveis fósseis – carvão, petróleo e gás natural. Ao queimá-los nas indústrias, nas usinas termelétricas, nos fogões ou nos veículos produz-se CO₂ e H₂O (vapor)³.

Ao contrário da crença popular, a ciência convive com o erro. Uma boa teoria sobre a natureza permite especificar os erros nas previsões, como ocorre na estatística das pesquisas eleitorais. Quase sempre a certeza é sobre o óbvio, por exemplo, se eu disser que amanhã ou chove ou não chove, estou certo, mas não disse nada de interesse. O interessante é quando a meteorologia diz que amanhã há 90% de probabilidade de chover. Para se chegar a essa conclusão fazem-se cálculos com modelos matemáticos, que usam equações da física e informações empíricas sobre o estado da atmosfera. Nas previsões meteorológicas de longo prazo o erro aumenta muito a partir de certo ponto. Cai-se no terreno da imprevisibilidade, característica de sistemas caóticos. O clima é ainda mais complicado que a previsão do tempo. Portanto, o fato de o Quinto Relatório chegar a um consenso na redução da incerteza desarma os céticos.

Ademais, o IPCC tem dado maior atenção aos casos extremos no comportamento do sistema climático. Aí se revelam os fenômenos severos como furacões, chuvas intensas, etc. As conclusões apontam que a intensificação do efeito estufa pela ação humana contribui para anomalias que estão ocorrendo como o degelo anormal de geleiras permanentes. Os efeitos possíveis no fim do século são preocupantes, como perda de parte da floresta Amazônica, a desertificação do cerrado nordestino, a elevação do nível do mar em alguns decímetros, a redução da produção de alimentos. Entra aqui a necessidade da adaptação, objeto de outro estudo do IPCC, bem como do Painel Brasileiro de Mudança Climática, cujo primeiro relatório está em finalização.

3 Embora o vapor de água seja também um gás do efeito estufa, sua presença na atmosfera não é, entretanto, substancialmente afetada pelas atividades humanas, ao contrário do que ocorre com o CO₂.

2. AS NEGOCIAÇÕES INTERNACIONAIS: DO ROAD MAP DE BALI A COPENHAGUE

O sistema energético brasileiro tem emissões intermediárias entre os países sul-americanos (Quadro 1).

Quadro 1. Energia per Capita e Índices de Emissões de CO₂ do Sistema Energético

Países da América do Sul	tep per capita	t CO ₂ /capita	t CO ₂ /tep	Kg CO ₂ / 2000 US\$do PIB
Argentina	1,64	3,64	2,21	0,45
Bolívia	0,58	1,29	2,23	0,51
Brasil	1,12	1,77	1,57	0,49
Chile	1,81	3,60	1,98	0,63
Colômbia	0,63	1,31	2,10	0,60
Equador	0,79	1,77	2,24	1,14
Paraguai	0,67	0,58	0,87	0,43
Peru	0,49	1,02	2,06	0,43
Uruguai	0,84	1,52	1,81	0,24
Venezuela	2,29	5,35	2,34	0,91

Energia expressa em tonelada equivalente de petróleo (tep).

Fonte: International Energy Agency (IEA), 2006

Um impulso para se chegar ao novo período de compromissos a partir de 2012 foi dado pelo chamado “Road Map”, deliberado na Conferência sobre Mudança do Clima realizada em Bali em 2007. Os negociadores brasileiros foram chefiados pelo atual ministro de Relações Exteriores, embaixador Luiz Alberto Figueiredo, que naquela ocasião foi convidado para presidir a Comissão do Road Map, refletindo a importância do Brasil, ao lado da China e da Índia, pela dimensão destas economias. Passados alguns anos da Conferência de Bali, podemos dizer que seu resultado foi até acima da expectativa, dado o pessimismo com que foi instalada. Entretanto, ficou abaixo do julgado necessário: pouca importância foi dada às advertências do Quarto Relatório do IPCC divulgado naquele ano, relativas ao aumento da temperatura global da Terra e às mudanças climáticas, com risco para o futuro da humanidade. Em 2012 terminou o prazo dado pelo Protocolo de Kyoto para a redução das emissões dos países enquadrados no Anexo I da Convenção do Clima por terem alto consumo de energia per capita.

Em Bali os países em desenvolvimento, especialmente China, Índia, Brasil e África do Sul, concordaram em tomar medidas para conter o aumento das emissões de maneira voluntária, porém “quantificáveis e verificáveis”. Assim, entraram todos no mesmo barco para chegar em 2012. Mas, ao contrário do

desejo manifestado por alguns participantes da Conferência, manteve-se o princípio formulado na Conferência do Rio, em 1992, da “responsabilidade comum, porém diferenciada” entre os países do Anexo I e os países em desenvolvimento, que têm baixo consumo de energia per capita. Assim, enquanto os primeiros se obrigaram a reduzir emissões em relação a 1990, os últimos devem conter o aumento delas por metas voluntárias, mas verificáveis. De certo modo, resgata a antiga proposta de contração e convergência para diminuir a distância entre o consumo de energia dos países ricos e o dos países em desenvolvimento.

O governo brasileiro tinha defendido desde a Conferência anterior, de Nairobi, um mecanismo para compensar financeiramente os países que reduzirem seu desmatamento, como ocorreu no Brasil nos últimos anos. O Brasil se recusou a deixar a questão da preservação da floresta a cargo do mercado internacional de carbono apenas. Foi correta a posição brasileira enfatizando a necessidade de políticas públicas dos governos nacionais contra o desmatamento.

O *Road Map* decidido na Conferência das Partes em dezembro de 2007, em Bali foi um conjunto de orientações sobre o que precisava ser feito para um futuro climático seguro. O Road Map incluiu o Plano de Ação de Bali, que traçou o rumo para um novo processo de negociação, mais abrangente, para permitir o desenvolvimento sustentável e a economia de baixo carbono. O Plano de Ação de Bali foi dividido em cinco partes: visão compartilhada, mitigação, adaptação, tecnologia e financiamento. A visão compartilhada refere-se a uma visão de longo prazo para as ações sobre a mudança climática, incluindo metas para a redução de emissões. Era muito ambicioso em termos de linha do tempo, foi excessivamente otimista subestimando a complexidade de uma resposta global à mudança climática.

A Conferência de Copenhague recebeu ampla cobertura de mídia mundialmente com a presença de chefes de Estado. Houve duas intervenções do presidente Lula nas falas dos Chefes de Estados. A primeira delas foi técnica embora abordando temas políticos como a defesa do Protocolo de Kyoto. A sua segunda intervenção não era prevista inicialmente. Ele falou de improviso e arrancou aplausos calorosos, que interromperam mais de uma vez seu discurso. Protestou contra o rumo em que ia a Conferência na direção do fracasso que acabou ocorrendo, e responsabilizou a intransigência dos países mais ricos. O presidente Obama, em quem se depositava grande expectativa, ficou de mãos atadas pelo Congresso norte americano.

O Brasil levou a Copenhague, como foi dito acima, a posição de reduzir voluntariamente (pois não está obrigado pela Convenção do Clima) em 2020 suas emissões em até 38,9% da emissão projetada para aquele ano, que seria 2,7 Giga toneladas (Gt) de CO₂ equivalente (pois inclui outros gases) e deverão ser reduzidas a 1,7 Gt CO₂ equivalente. Pelo inventário do MCT, em 2005 o Brasil emitiu 2,2 Gt CO₂ equivalente, logo em 2020 deverá emitir 22,7% a menos.

Apesar de ter ficado muito abaixo das expectativas, a Conferência de Copenhague avançou em algumas questões fundamentais: colocou a política de mudança climática no mais alto nível político; avançou nas negociações sobre a infraestrutura necessária para o melhor funcionamento da cooperação global sobre mudanças climáticas; produziu o Acordo de Copenhague, sobre uma série de questões-chave; e instou os países desenvolvidos a prover o financiamento de atividades de adaptação e mitigação nos países em desenvolvimento, com prioridade para os países menos desenvolvidos.

3. DE CUNCUN A DOHA: O SEGUNDO PERÍODO DE KYOTO PÓS 2012 E A PLATAFORMA DE DURBAN PARA NOVO ACORDO PÓS 2020

Na Conferência de Copenhague, em 2009, foi prorrogado o mandato da comissão do Road Map, permitindo-lhe continuar o seu trabalho com o objetivo de apresentar o resultado desse trabalho em Cancun, no México, em 2010. Das negociações em Cancun em 2010 resultaram os Acordos de Cancun: decisões para responder ao desafio de longo prazo da mudança climática coletivamente e de forma abrangente ao longo do tempo. As Partes concordaram em trabalhar no sentido de um compromisso pós-2012, juridicamente vinculado e tendo os Acordos de Cancun e o *Road Map* de Bali como os seus fundamentos, dentro da Convenção do Clima de 1992 e do Protocolo de 1997.

Entretanto, somente na Conferência de Durban, na África do Sul, em 2011, chegou-se a um acordo sobre um segundo período de compromisso do Protocolo de Kyoto após 2012, além do compromisso de novo acordo pós-2020, nos termos da Convenção conforme a Plataforma de Durban para Ação Avançada, envolvendo os países industrializados e países em desenvolvimento. Desse modo, em Durban as Partes do Protocolo de Kyoto concordaram com um segundo período de compromisso do Protocolo, a começar em 2013. Decidiram também que um novo acordo, com força legal envolvendo todos os

países no âmbito da Convenção seria finalizado em 2015 para entrar em vigor em 2020.

Até a Conferência de Durban o principal foco das negociações no âmbito do Protocolo de Kyoto era voltado a decidir o que fazer quando o primeiro período de compromisso expirasse em 2012. As regras para a implementação do Protocolo de Kyoto aprovadas em Marrakesh, em 2001 pelos Acordos de Marrakesh se referiam ao primeiro período de compromisso que teve início em 2008 e terminou em 2012. Durante o primeiro período de compromisso, 37 países industrializados e a Comunidade Europeia se comprometeram a reduzir as emissões de gases de efeito estufa em média de cinco por cento em relação aos níveis de 1990.

O Protocolo estabeleceu que os países cumprissem suas metas de redução de emissões principalmente através de medidas nacionais. No entanto, o protocolo também lhes oferece um meio adicional para cumprir as suas metas por meio de três mecanismos baseados no mercado: Comércio Internacional de Emissões, Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL) e Implementação Conjunta (JI). Os mecanismos ajudam a estimular o investimento e permitem os países do Anexo I cumprir as metas de emissões de uma forma econômica. As emissões dos países devem ser monitoradas e relatadas oficialmente. Há um sistema de registro sob responsabilidade do Secretariado de Mudança Climática da ONU, com sede em Bonn, ao qual são dirigidos os relatórios dos governos nacionais, com inventários de emissões anuais de gases do efeito estufa em intervalos regulares. As partes da Convenção do Clima devem cumprir esses compromissos.

Além de estimular a mitigação, especialmente promovendo a redução de emissões, tanto o Protocolo de Kyoto como a Convenção do Clima também se incumbem de ajudar os países em desenvolvimento na adaptação aos efeitos adversos das mudanças climáticas. Aqui se inclui o desenvolvimento e implantação de tecnologias para aumentar a resistência aos impactos das mudanças climáticas. O Fundo de Adaptação foi criado para financiar projetos e programas de adaptação nos países em desenvolvimento que são Partes do Protocolo de Kyoto. No primeiro período de compromisso, o Fundo foi financiado principalmente com uma parte das receitas das atividades de projeto de MDL.

O Grupo de Trabalho *Ad Hoc* criado para tratar da Plataforma de Durban para Ação Avançada visa desenvolver um outro instrumento legal acordado

nos termos da Convenção, aplicável a todas as partes. O grupo deve completar o seu trabalho até 2015, com a finalidade de aprovar esse novo instrumento com força legal na vigésima primeira sessão da Conferência das Partes, para que ele entre em vigor e seja implementado a partir de 2020.

Na Conferência de Doha, Qatar, em dezembro de 2012, a Emenda de Doha ao Protocolo de Kyoto estabeleceu para o Segundo Período de Compromisso:

- Novos compromissos para as Partes do Anexo I, que concordaram com um segundo período de 1 de janeiro de 2013 a 31 de dezembro de 2020;
- A lista revisada de gases de efeito estufa (GEE), a serem relatados pelas Partes no segundo período de compromisso, e
- Alterações de vários artigos do Protocolo de Kyoto, de modo que as questões especificamente referentes ao primeiro período de compromisso fossem atualizadas para o segundo período.

Durante o segundo período de compromisso, as partes se comprometeram a reduzir as emissões de gases de efeito estufa em pelo menos 18 por cento abaixo dos níveis de 1990, no período de oito anos de 2013-2020. No entanto, os percentuais atribuídos aos países são diferentes dos valores que tinham no primeiro período. Ademais, decidiu-se que para o segundo período de compromisso, o comércio internacional de emissões e a implementação conjunta também devem dar recursos ao Fundo de Adaptação.

O Protocolo de Kyoto é visto como um primeiro passo importante em direção a um regime de redução de emissões verdadeiramente global que irá estabilizar as emissões de gases de efeito estufa, e pode fornecer a arquitetura para o futuro acordo internacional sobre alterações climáticas.

4. COMENTÁRIOS FINAIS

No total os países do Anexo I da Convenção do Clima cumpriram suas metas do Protocolo de Kyoto, sendo que os EUA não participaram do Protocolo e o Canadá terminou se retirando também. Infelizmente não participarão do Segundo Período de Compromisso além dos EUA, Canadá, Japão, Rússia e Nova Zelândia.

Pelos resultados do IPCC, as metas de Kyoto estão longe de serem suficientes. A Convenção do Clima almeja estabilizar a concentração de CO₂ e

outros gases, mas diferentes cenários do IPCC apontam para níveis de emissões elevados. Há o crescimento do consumo de energia na China, que está popularizando o uso do automóvel. Mas, os países ocidentais têm consumo per capita muito maior. Nos Estados Unidos é duas vezes o europeu, várias vezes mais alto que o latino americano e mais ainda que o africano. Entra aqui uma questão ética, em geral evitada pelo individualismo da globalização de estilo neoliberal. É possível atacar o problema sem mexer neste padrão de consumo?

Deve-se constatar:

- Os países desenvolvidos no seu conjunto não estão reduzindo suas emissões suficientemente de modo a limitar o aumento da temperatura global em dois graus centígrados.
- Os países em desenvolvimento tendem a crescer suas emissões com o crescimento econômico, que segue os padrões de produção e consumo dos países ricos.
- As classes de alta renda nos países em desenvolvimento têm alto consumo de energia per capita, enquanto a maioria da população é pobre e tem muito baixo consumo de energia.
- Assim há forte desigualdade nas emissões de gases do efeito estufa por classes de renda dentro de cada país.

Alguns autores propõem soluções tecnológicas – algumas extravagantes, como satélites com espelhos para refletirem a luz solar, outras factíveis como carros híbridos elétricos, pilhas a combustível, energia eólica e solar ou nuclear, sequestro do CO₂, melhorar a eficiência dos equipamentos, etc. Independentemente das soluções tecnológicas possíveis é necessário racionalizar o uso da energia, por exemplo: proibir grandes carros ou enormes camionetes pesadas de uso pessoal urbano que consomem gasolina, baratear o etanol, fechar centros das cidades ao trânsito e estimular o uso do transporte coletivo. Nos choques do petróleo o uso de carros foi restringido e o carro a etanol foi incentivado no Brasil.

O Brasil tem a vantagem de usar em grande escala etanol de cana de açúcar como combustível, de modo que o CO₂ emitido é reabsorvido no crescimento da cana. Usa hidrelétricas que emitem gases, mas, em geral, menos que termelétricas. Entretanto, a termelétricidade tem crescido demais nos leilões

para expansão da energia elétrica, inclusive a carvão, a óleo e a diesel. Por outro lado, o consumo per capita no Brasil é baixo. O consumo de uma família pobre é quase nada e tem crescido com a melhoria da renda familiar, com o Luz para Todos e a Bolsa Família. Enquanto isso, as classes média e alta consomem muito e não devem ficar isentas de obrigações.

Os biocombustíveis têm sido objeto de algumas críticas no debate internacional por propiciarem o desmatamento e pelo uso da terra em competição com alimentos, em particular o etanol, que é mais importante no Brasil e tem sido considerado como um dos meios de reduzir as emissões de gases do efeito estufa no mundo. A vantagem do etanol brasileiro é ser ele produzido da cana de açúcar, permitindo o uso do bagaço da cana para ser queimado na destilação e na geração de eletricidade para a usina. Assim o CO₂ emitido tanto na queima do etanol nos automóveis como na queima do bagaço na usina é compensado pela absorção do CO₂ da atmosfera no crescimento da cana. No caso do etanol de milho produzido nos países desenvolvidos, em particular, em grande escala nos EUA, isso não ocorre pois não há o equivalente ao bagaço, obrigando a queima de óleo combustível na sua produção, com grande emissão de CO₂ não compensada.

A presente produção de cana no Brasil ocupa cerca de 7 milhões de hectares (Mha), dos quais, cerca da metade para açúcar. Tomando para o etanol 4 Mha, esta área é muito menor que a usada para o soja, 23 Mha. As pastagens utilizam mais de 100 Mha, parte deles degradados. Portanto há possibilidade de expandir a produção de etanol sem desmatar nem deslocar a produção de alimentos. Isso não significa que seria possível o Brasil atender o mercado mundial ou norte americano substituindo substancialmente a gasolina por etanol.

Não há solução em um só país. Deve ficar claro que, se o mundo todo continuar crescendo suas emissões no ritmo atual, ocorrerá a perda de parte da floresta mesmo que se pare hoje todo o desmatamento. Portanto, a Amazônia é vítima do efeito estufa global.

Ao contrário do que ocorre na maioria dos países, a grande contribuição brasileira para as emissões de gases para a atmosfera não era até agora do sistema energético, que possui importante componente de energia renovável, mas sim do desmatamento da Amazônia. Na Conferência do Clima em Copenhague este fato foi ressaltado pelo Brasil ao assumir metas voluntárias para reduzir suas emissões projetadas para 2020, tendo como principal medida a redução do desmatamento da floresta na Amazônia nos próximos anos.

Na última reunião do Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas com a presidenta Dilma Rousseff em junho de 2013, a ministra do Meio Ambiente, Izabella Teixeira, o ministro de Ciência, Tecnologia e Inovação, Marco Antonio Raupp, e vários outros ministros, foram apresentados os novos desafios:

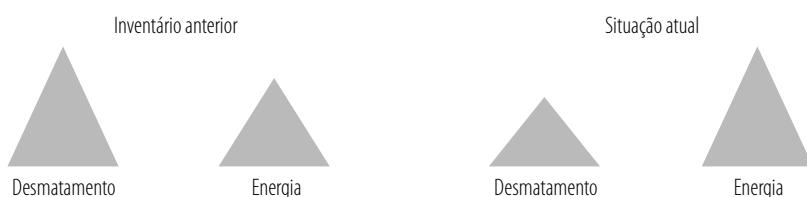
4.1 Negociações Internacionais:

- O Brasil teve papel fundamental com o Compromisso Voluntário em Copenhague.
- Foi um êxito a definição de um segundo período de compromisso do Protocolo de Kyoto a partir de 2013.
- É fundamental formular uma nova proposta para a Convenção a partir de 2020.

4.2 Política Climática Interna

- Necessidade de monitorar o cerrado e o pantanal além das florestas;
- A energia deixa de ser coadjuvante nas emissões e passa a ser a principal (figura 1).

Figura 1. Emissões de gases do efeito estufa do Brasil



- o foco principal da redução de emissões deve passar para energia, além de agricultura de baixo carbono;
- com os carros flex após 2003 o consumo de etanol chegou a superar o de gasolina, mas recuou;
- ademais importamos hoje uma quantidade pequena, mas simbólica de etanol de milho dos EUA, que emite CO₂ na sua produção;
- na geração elétrica, a expansão da hidroeletricidade e a entrada da energia eólica foram positivas, mas as usinas a fio d'água exigem complementação térmica;

- há necessidade de dar prioridade à tecnologia e à inovação, para o que a criação da Embrapii foi positiva, mas é preciso desburocratizar a relação entre as empresas e as universidades federais, submetidas a uma legislação complicada e a interpretações arbitrárias das leis por advogados de órgãos do governo que criam um ambiente de insegurança jurídica.

A posição do Brasil foi de defesa do Protocolo de Kyoto como uma lei internacional, pela qual a contribuição dos países em desenvolvimento deve ser feita através do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo. Neste sentido, defendeu o segundo período do Protocolo de Kyoto, pós-2012. O Brasil deverá usar sua articulação na América do Sul e também com a África do Sul, a Índia e a China, na coalizão dentro da Convenção do Clima, associada à sigla BASIC, com o objetivo de promover um modelo de desenvolvimento sustentável de baixo carbono, capaz de eliminar a pobreza e distribuir a renda, ao mesmo tempo que desacelera as emissões nos países em desenvolvimento além de reduzi-las nos países desenvolvidos no novo acordo a vigorar após 2020.

5. ANEXO

Considerações sobre a Responsabilidade Comum Porém Diferenciada e sobre a Responsabilidade Histórica Defendida pela Proposta Brasileira em Kyoto

A Convenção do Clima foi originada da Conferência Rio 92, que consagrou com a contribuição do Brasil o princípio da responsabilidade comum, porém diferenciada, ou seja a diferenciação entre as responsabilidades (maiores) dos países desenvolvidos e ex-socialistas, incluídos no Anexo I da Convenção, e as responsabilidades dos países em desenvolvimento. Esta diferenciação tem sido defendida pelos negociadores brasileiros e pelo Itamaraty, pelo menos desde o governo do Presidente Itamar Franco, passando pelo Presidente Fernando Henrique e continuando no governo do Presidente Lula e da Presidenta Dilma.

Tanto a Convenção do Clima como o Protocolo de Kyoto estabeleceram esta diferenciação e não é isso que está em jogo hoje, ao se colocar a questão de os países em desenvolvimento virem a ter algum tipo de compromisso de metas para suas emissões futuras. Isso não significa que os países em desenvolvimento devam ser incluídos no Anexo I, sem nenhuma diferenciação.

As emissões históricas desde a Revolução Industrial foram apresentadas na Proposta Brasileira, levada à Conferência de Kyoto, como instrumento para

atribuição de responsabilidade, não com base nas emissões de cada país, nem na concentração dos gases emitidos na atmosfera, mas sim no efeito deles no aumento da temperatura global.

O Objetivo era ter um critério quantitativo para definir contribuições financeiras dos países do Anexo I – que não cumprissem suas metas, a serem estipuladas em termos de limites do aumento da temperatura por cada país – para um Fundo de Desenvolvimento Limpo, capaz de financiar projetos de desenvolvimento sustentável nos países em desenvolvimento, de modo a reduzir o crescimento de suas emissões. O Fundo não foi aprovado, mas sim o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo.

Um mérito da Proposta era apresentar um modelo prático de cálculo da contribuição de cada país para o aumento de temperatura, que podia ser estendido, por exemplo, ao aumento do nível do mar, para “policy makers”, com os parâmetros ajustados aos resultados de modelos complexos. Pelo critério da contribuição para o aumento da temperatura, aumenta a atribuição de responsabilidade aos países desenvolvidos, que começaram há mais tempo a emitir CO₂, cujo tempo de permanência na atmosfera é muito grande.

Foi grande a repercussão da Proposta Brasileira. Houve reações que se expressaram politicamente, como uma carta do presidente Clinton ao presidente Fernando Henrique, e tecnicamente. Este modelo simples, na sua primeira versão recebeu críticas, como a de que não levava em conta a resposta do clima ou a sensibilidade deste, e de que não incluía efeitos não lineares. Houve um debate teórico na Conferência das Partes em Buenos Aires em 1998 e, mais tarde, um *Expert Meeting* foi realizado em Cachoeira Paulista sob a liderança de Luiz Gylvan Meira, que era o encarregado deste tema no MCT, depois substituído por José Domingos Gonzalez Miguez.

A sensibilidade do clima foi imediatamente levada em conta na versão definitiva da Proposta Brasileira, através de uma segunda integração numérica ao longo do tempo com um fator exponencial decrescente, além da integração com o fator exponencial também decrescente que representava a retirada progressiva dos gases emitidos da atmosfera. De fato, em ambos os fatores usava-se uma superposição de exponenciais.

Trabalhando independentemente desenvolvemos na COPPE um modelo analítico aproximado para o cálculo das contribuições das emissões de CO₂ do setor de energia para o aquecimento global. Segmentando o tempo desde 1850 até 1996 em grandes intervalos foi possível aproximar as emissões por segmen-

tos de retas sucessivos, permitindo uma integração analítica dos produtos de retas por exponenciais.

Os resultados do cálculo do aquecimento global (aumento da temperatura) produzido pelo CO₂ do setor de energia foram apresentados em uma Conferência realizada em Delhi em janeiro de 1997, cerca de um ano antes da Conferência de Kyoto.⁴ Do texto consta: “Desenvolvemos um modelo muito simples para explicar nossa posição de que, ao invés de reduzir suas emissões como os países desenvolvidos devem fazer, os países em desenvolvimento devem reduzir a taxa de aumento de suas emissões (...)”. Para aplicar este modelo escolhemos as emissões do país A como sendo similares às das dos EUA e as de B similares às emissões brasileiras. A contribuição de A para o aquecimento global (aumento da temperatura) em 1996 é dada pela integral do gás remanescente na atmosfera. O resultado foi que mesmo que as contribuições de B ultrapassem as de A em 2016, a contribuição de A para o aumento da temperatura global continuava maior que a de B em 2096. As equações e as fórmulas de integração foram discutidas em seminário durante a Conferência Rio Mais Cinco em 1997.⁵

Aplicamos nosso modelo de cálculo ao conjunto dos países desenvolvidos, ao conjunto dos países ex-comunistas da Europa e ao conjunto dos países em desenvolvimento⁶. Publicamos um artigo no qual testamos a sensibilidade de diferentes parâmetros nas exponenciais⁷. Os trabalhos continuaram e incluímos outros gases além do CO₂ e emissões de usos do solo além do setor de energia.⁸ A questão da não linearidade foi tratada pelo grupo MAT-CH, *Modelling and Assessment of Contribution to Climate Change*, formado de

4 Pinguelli Rosa, L., Activities Implemented Jointly to Mitigate Climate Change – Developing Countries Perspectives, Proceeding, edited by K. Chatterjee, Baba Printers, 1997, p. 8.

5 Pinguelli Rosa, Luiz and Kahn Ribeiro, Suzana. The Historical Contribution to Global Warming, in South-South- North Partnership on Climate Change and GHG Emissions, Special Issue of Energia, Desarrollo y Medio Ambiente, ALAPE, 1997.

6 Pinguelli Rosa, Luiz and Kahn Ribeiro, Suzana; The Present, Past and Future Contributions to Global Warming of CO₂ Emissions from Fuels. Climatic Change, 48, p 289-307, 2001

7 Pinguelli Rosa, Luiz, Kahn Ribeiro, Suzana, Muylaert, M. Silvia., Campos, Cristiano. Comments on the Brazilian Proposal and Contributions to Global Temperature Increase with Different Climate Responses – CO₂ Emissions due to Fossil Fuels, CO₂ Emissions due to land use Change., Energy Policy, vol.32, p. 1499-1510, 2004.

8 Rosa, L. P., Campos, C. P., Muylaert, M. S.; Historical CO₂ Emission and Concentrations Due to Land use Change of Croplands and Pastures by Contry.; Science of the Total Environment, 346, p. 149-155, 2005; Muylaert, M.S., Rosa, L.P., Campos, C.P.; GHG Historical Contribution by Sectors, Sustainable Development and Equity Renewable and Sustainable Energy Reviews, Volume 11, Issue 5, Pages 988-997, June 2007.

acordo com o Órgão Subsidiário de Assessoramento Científico e Tecnológico (SBSTA) da Convenção do Clima para estudar a Proposta Brasileira. A COPPE foi convidada para participar e o nosso cálculo foi considerado pelo MATCH com o nome IVIG (Instituto Virtual Internacional de Mudanças Globais da COPPE), juntamente com outros modelos, entre eles os do Hadley, Cicero, CSIRO, Ecofys. Pela conclusão do MATCH, cujo relatório final foi de outubro de 2008, os efeitos não lineares não mudam as conclusões da Proposta Brasileira.

A consideração de outras emissões históricas além daquelas da produção e do consumo da energia, especialmente as de mudanças de uso do solo e desmatamento, entretanto, reduzem as diferenças entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento quanto às suas contribuições históricas para o aumento da temperatura global. No entanto, as incertezas dessas emissões históricas são enormes, diferentemente do caso da produção e consumo de energia.

LUIZ PINGUELLI ROSA é diretor da COPPE/UFRJ, membro da Academia Brasileira de Ciência e da SBPC, Secretário Executivo do Fórum Brasileiro de Mudança Climática e Revisor do Quinto Relatório do IPCC.

ENTRE ALARMISMO E CONFORMISMO: A União Europeia e os Nacionalismos de Direita

José Pedro Zúquete

1. INTRODUÇÃO

O tom é dramático. Acelerado. Vertiginoso. A leitura não deixa dúvidas. É o manifesto do tudo ou nada. Assinado por intelectuais europeus entre os quais Umberto Eco, António Lobo Antunes, e Salman Rushdie, afirma-se, e reafirma-se, que o futuro da Europa passa por um de dois cenários: união ou caos. Ou dito de outra forma: integração ou barbárie. E os bárbaros que se aproximam, as hordas que destruirão a milenar civilização europeia, estão bem identificados. Estão por todo o lado e “vergonhosamente levantam a cabeça”: “os populismos, os chauvinismos, [e] as ideologias de exclusão e ódio”. Todos estes movimentos que a Europa tinha a obrigação de combater, “debilitar, marginalizar”, mas cuja ascensão continua, numa marcha permanente, sem fim. A Europa está a falhar na sua “missão”. O preço a pagar será o caos, ou a “morte” da Europa como “ideia”. E as luzes, mais uma vez, vão apagar-se sobre o continente (El País, 2013).

Este manifesto, que apela para a missão civilizadora da Europa, identifica como seu contrário todo um conjunto de partidos, movimentos e grupos que, principalmente desde as últimas décadas do século XX, também eles proclamam ter uma missão: a defesa das nações europeias face às várias ameaças que põem em risco a sua sobrevivência, como o globalismo, o supranacionalismo, a imigração massiva, ou a islamização. No meio da traição das classes políticas dominantes, estes movimentos veem-se a si próprios como os únicos defen-

sores da identidade, integridade e autenticidade das suas nações. É este o conceito-base da sua ideologia e, por isso, pode dizer-se que estes movimentos, de uma maneira geral, são partidários do nacionalismo.

Nesta perspectiva, existe a tendência, na academia e na comunicação social, para agrupar todos estes movimentos numa mesma família: a dos partidos da direita radical, extrema, ou populista. É certo que eles rejeitam esse tipo de classificação e, na maior parte dos casos preferem a designação “nacional” ou “nacionalista” para descrever a sua ideologia. Já quanto à designação “populista” não a rejeitam, até porque de certa forma ela legitima o seu próprio anti-elitismo, e o seu discurso contra o sistema político vigente. Mas o conceito de família política deve ser usado com precaução. Ou pelo menos, ter em conta que, tal como em qualquer outra família, juntamente com a afinidade, existe sempre a possibilidade de diversidade. E nas famílias a união não é imune à separação.

Assim, muitos dos partidos nacionalistas que hoje em dia marcam a política europeia tem pontos de partida distintos. A origem não é igual em todos os casos. As suas histórias de combate são diferentes. Existem partidos cuja origem é marginal, sub-cultural, e racial como o *British National Party*, ou o *Sverigedemokraterna* (Democratas Suecos). Outros, como a *Lega Nord* (Itália) e o *Vlaams Belang* (Bélgica), emergem na sequência de regionalismos, respectivamente no norte da Itália e em Flandres. Já partidos como o *Front National*, de França, e o *Freiheitliche Partei Österreichs* (FPÖ – Partido da Liberdade Austríaco), surgem com o apoio de redes nacionalistas antigas. Alguns partidos, como o *Dansk Folkeparti* (Partido do Povo Dinamarquês), desenvolvem-se na sequência de movimentos de protesto (no caso, contra os impostos). Também tem que se dar relevância a partidos que constituem uma novidade, ou seja, não se inserem propriamente em nenhuma tradição clara, e pré-existente, como o *Partij voor de Vrijheid* (PVV – Partido da Liberdade) de Geert Wilders, um antigo membro de um partido conservador holandês. Finalmente, os partidos da Europa central e do leste, como o partido húngaro *Jobbik*, são herdeiros de uma tradição pós-comunista, diferente dos partidos da Europa Ocidental. Esta distinção geográfica relativiza ainda mais o conceito de família política (Goodwin, Ramalingam e Briggs, 2012; Mudde, 2007).

A esta diversidade de tradições junta-se um outro fator: a mobilidade ideológica. A ideologia destes partidos não é estática, evolui ao longo dos tempos, adaptando-se a diferentes contextos, e respondendo a novos desafios. Por isso,

há quem defenda uma definição “dinâmica” dos partidos (van Spange, 2011, p. 298), porque atenta à possibilidade de mudança, quer por estratégia, quer por genuína evolução ideológica. Novos tempos muitas vezes trazem consigo novas prioridades e novos motivos para combates na defesa das comunidades nacionais; alguns temas perdem importância, outros passam a sobressair. Se o anticomunismo marcou o ideário dos nacionalistas, após a queda do muro de Berlim gradualmente desaparece para dar lugar ao anti-globalismo, que o substitui como inimigo número um. E outras mudanças, como se verá ao longo deste capítulo, marcam o campo nacionalista no século XXI (ver também Zúquete, 2012).

Ao mesmo tempo, embora esta família política – quer devido ao sucesso eleitoral de alguns partidos, ao interesse da mídia e da opinião pública, ou por simples ativismo – seja de longe das mais estudadas (Backes & Moreau, 2012, p.9), não existe consenso acadêmico quanto à categorização destes partidos nacionalistas. Todas as definições levantam problemas. Por exemplo, a muitos destes partidos dá-se o rotulo de “extremismo”. Do ponto de vista da teoria política extremismo está geralmente ligado à exaltação da violência como solução para os problemas da sociedade. Movimentos extremistas rejeitam as regras do jogo (no contexto histórico atual, a democracia constitucional) e, estão dispostos a recorrer à violência para imporem a sua visão, seja ela qual for. Não há dúvida que partidos fascistas e neofascistas podem ser incluídos nesta definição (e até a acolhem). Mas a realidade é que nos dias de hoje é reduzido o número de partidos, como o *Chryssi Avgi* (“Aurora Dourada”), na Grécia, de origens e dinâmicas neonazis, que preenchem os requisitos do extremismo, nomeadamente o recurso à violência física contra pessoas e bens (no caso da Aurora Dourada, sobretudo contra os imigrantes). Muitos destes movimentos contemporâneos não celebram abertamente a violência e, pelo menos do ponto de vista formal, aderem, participando das tais regras (democráticas) do jogo (Hossay e Zolberg, 2002, p. 305). Isso não significa que o termo “extremismo” deixe de ser utilizado (continua a ser popular), mas não está seguramente isento de problemas conceituais. O mesmo se passa com o termo “radical”. Ele é aplicado por diferentes razões. Por um lado, muitos destes partidos são antissistema, rejeitam o centro político, e o chamado *establishment* (partidos políticos, elites financeiras, mídia). Por outro lado, porque rejeitam *algumas* (não todas) características da democracia liberal, como o pluralismo e a proteção de minorias. Contudo, para além do relativismo (aquilo que pode ser

radical em um país, pode não ser em outro), particularmente desde o início do século houve uma evolução ideológica de alguns partidos numa direção pró-liberal (em resposta a um novo contexto) que, se não invalida, levanta questões quanto ao segundo dos critérios para definir uma formação política como radical. Finalmente, muitos dos movimentos são vistos como manifestações de populismo. De fato, a defesa da soberania popular contra a sua manipulação, e abuso, por elites venais, constitui uma das ideias-chave de movimentos que dizem ser a personificação da verdadeira vontade do povo. Esta narrativa, contudo, está longe de ser exclusiva de movimentos nacionalistas *tout court*, e às vezes torna-se difícil de distingui-la de discursos, mais correntes, típicos de campanhas eleitorais e formulados por políticos mais convencionais. E também aqui ela depende do contexto (em algumas culturas políticas é mais aceitável do que em outras). Além disso, a designação populista pode, em princípio, descair para um discurso normativo de deslegitimação de políticos e movimentos incômodos (postos de lado como simples demagogos isentos de seriedade) por desafiarem interesses ou tabus enraizados. Finalmente, muitos destes movimentos, em linha com a sua autovisão como protetores da soberania popular, defendem uma democracia direta, e seus mecanismos (como referendos), exatamente em oposição a uma democracia representativa acusada de perpetuar o poder de algumas elites *contra* os interesses do povo. Nesse caso, a designação “populista” entra em choque com as categorias anteriormente citadas, especialmente a de “extremismo”. Todos estes conceitos (extremismo, radicalismo e populismo) são usados na literatura, variando de acordo com as preferências dos autores.

Esta indefinição conceitual não afeta a validade do conceito de nacionalismo para descrever esta, ainda que heterogênea, família política. Além disso, como o objetivo é interpretar as suas dinâmicas dentro da estrutura supranacional que é a União Europeia, este conceito revela-se particularmente útil. É importante também notar que esta família política não é constituída apenas por partidos políticos. Dela também fazem parte movimentos sociais, a ação coletiva de grupos que reivindicam mudanças e tentam impor os seus objetivos ao poder estabelecido. Eles não estão institucionalizados e desafiam o poder nomeadamente através de campanhas e protestos de rua. A *English Defense League* (EDL), e as ramificações desse tipo de “Ligas” na Europa, como o francês *Bloc Identitaire*, constituem exemplos de atores políticos fora da órbita dos partidos e unidos, neste caso, pelo anti-Islamismo. Finalmente, como não po-

deria deixar de ser em uma sociedade cada vez mais interdependente, e marcada pelo avanço das comunicações e das mídias digitais, os partidos políticos e os movimentos sociais são sustentados por toda uma rede, verdadeiramente transnacional, permanentemente *online*, e sempre presente na blogosfera e nas redes sociais. Esta rede acentua as dinâmicas de contra-poder desta dispersa família política.

2. OS QUATRO PILARES

De uma forma geral, é possível afirmar que a ideologia dos membros da família política nacionalista europeia assenta em quatro pilares ideológicos. Dois desses pilares (pela nação e pelo povo) dão aos membros uma identidade positiva (constituem aquilo que eles querem defender, e que dá sentido ao seu empenho), enquanto os outros dois (contra o Islã e contra a União Europeia), fornecem, sobretudo, uma identidade negativa (aquilo que eles rejeitam e atacam, como supremas ameaças). A importância dos pilares de identidade negativa não é igual em todos os agrupamentos, variando de acordo com as prioridades de cada um. Naturalmente, pelo meio, em permanente diálogo, existem outros objetivos e ameaças, mas todos eles acabam de uma maneira ou de outra por se ligar a estes quatro pilares ideológicos de motivação, justificação e ação, partidária ou extrapartidária.

2.1 Pela Nação

O *Front National* (FN), devido à sua longevidade, e importância no horizonte político francês (onde hoje é o terceiro maior partido), constitui um arquétipo do partido nacionalista europeu contemporâneo, e Jean-Marie Le Pen, o seu fundador e presidente até 2011 (substituído pela sua filha mais velha Marine Le Pen) desempenha o papel de um patriarca. De certa forma, e ao longo dos tempos, Le Pen, modelo e inspiração para muitos nacionalistas europeus, forneceu a narrativa que justifica, e continua a justificar, o combate de todos em prol das nações. Particularmente a partir da última década do século XX o combate à ideologia do globalismo é a justificação central para a mobilização nacionalista. A acusação é a de que o globalismo constitui um projeto para uma Nova Ordem Mundial, promovido por indivíduos e grupos transnacionais, e os seus aliados em cada país, destinado a erradicar as diversidades locais

e nacionais, desenraizando os povos de maneira a que o Mercado possa circular livremente num mundo uniforme, sem diferenças, e sem fronteiras. Todas as políticas das últimas décadas promovidas pela classe política, como a abertura de fronteiras, a imigração massiva (“invasão”), a queda da natalidade, ou a transferência de soberania para fora da nação (entidades supranacionais como a União Europeia), são todas elas peças de um gigantesco quebra-cabeça globalista. Contra este projeto totalitário o *Front Nacional* (e consequentemente todos os movimentos similares em outros países) está sozinho na defesa da nação que corre o risco (real e iminente na mente de nacionalistas) de desaparecer no magma massificador do globalismo (ver Le Pen, 1999). Segundo esta linha de pensamento, da resistência dos movimentos nacionalistas deriva o seu caráter único e excepcional, assim como a perseguição impiedosa das forças antinacionais (uma fusão de grupos externos e internos à nação). Esta visão heróica dos nacionalistas, como minorias que combatem em um clima de grande adversidade em prol de toda a sociedade (adormecida, ou incapaz de reagir), está bem enraizada nos seus militantes (Caiani *et al*, 2012, p. 127-30).

A força motora do discurso contra a imigração por parte destes grupos é a defesa da identidade nacional e cultural. Existem outros fatores, nomeadamente econômicos (como o desemprego), ou de lei e ordem (como a insegurança) que, de tempos a tempos, são invocados para reforçar o sentimento contra os imigrantes. E claro, nessas alturas, é mais fácil a recepção da mensagem nacionalista (que exploram o tema). Mas a questão da identidade – supostamente ameaçada de desagregação – é prioritária em muitas pesquisas de opinião junto de militantes nacionalistas (Bartlett *et al*, 2012, p. 55). Essa fixação na identidade, e da sua suposta desagregação, é uma das razões da “modernidade” destes grupos relativamente a grupos do passado. E a defesa da identidade, como algo imaterial, é algo que se adapta a diferentes contextos, inimigos, e, portanto, é facilmente transportável. Desta maneira, torna-se um tema-chave no arsenal de uma família política cuja ideologia é sempre potencialmente renovável (Ignazi, 2011, p. 61; Goodwin *et al*, 2012, p. 17-18).

A rejeição da imigração, sobretudo de países fora da Europa, mas também conjunturalmente de países europeus (especialmente do Leste) é alicerçada em uma lógica de exclusão, de delimitação de fronteiras identitárias entre quem pertence (“nós” que partilhamos a língua, valores, religião ou etnicidade) e quem não pertence à nação (ontologicamente vistos e rejeitados como os “outros”). Esta exclusão, contudo, e ao contrário de movimentos do passado, não é

baseada na raça, mas na cultura. Os povos não devem ser misturados para preservar a diversidade cultural e a autenticidade das várias comunidades étnicas. É incomum ouvir um discurso de superioridade racial. A exclusão é, portanto, baseada na *diferença*, que é urgente preservar, e portanto molda-se bem à narrativa anti-globalista (contra a uniformização galopante) dos movimentos nacionalistas. Pierre-André Taguieff chamou a este exercício de diferenciação cultural uma forma de racismo, em nome da etnofilia (Taguieff, 1994, p. 96-106). E a maior parte dos partidos, à sua maneira, aderem a este discurso nem que para isso tenham que negar as suas origens de exclusão racial. Um exemplo é o *British National Party* (BNP) que, para se modernizar, rejeita o multiculturalismo exatamente para manter “a diversidade humana, cultural e étnica”, porque “a diversidade é a base da humanidade, e deve ser respeitada e preservada em vez de abusada e destruída” (Griffin, 2006, p. 7).

Esta preferência pelos membros da nação como a comunidade que naturalmente, quase reflexivamente, pela simples razão de pertencerem a uma mesma nação, urge defender, preservar, e separar de influências alógenas, faz com que para alguns o conceito central da ideologia destes movimentos seja o nativismo (Mudde, 2007, p. 19). Muitos nacionalistas, aliás, se auto-denominam indígenas. De qualquer forma, desta dinâmica de inclusão/exclusão deriva o conceito de “preferência nacional”, ou seja, a preferência dada aos nativos (por exemplo no mercado de trabalho, ou na habitação), em detrimento dos não-nativos. Le Pen, mais uma vez tornou esta filosofia popular com o slogan “*Français d’Abord!*” (os franceses em primeiro!) que posteriormente foi e é utilizado por outras formações, em outras línguas. A sua sucessora, e filha, empenhada em arejar e modernizar o partido, de forma a tornar as suas propostas mais suaves e atraentes a um eleitorado mais vasto, comunga da mesma filosofia, preferindo, contudo, chamar-lhe de “prioridade nacional”, de forma a eliminar alusões a preferências étnicas, raciais ou religiosas (*Le Figaro*, 2011). Um exemplo de como sob a trave-mestra do nacionalismo as ideias, estratégias, e os estilos, vão evoluindo e adaptando-se a novos contextos sempre, com ou sem sucesso, na procura do poder.

2.2 Pelo Povo

As narrativas, práticas e imaginação destes movimentos – a sua visão do mundo – estão ancoradas numa dicotomia rígida entre as elites, invariavelmente

vistas como malignas e objetivamente trabalhando para a destruição da pátria, e o povo, genuíno e excelso, e talvez por isso fácil vítima, pela sua inocência, das vis maquinacões antinacionais. Qualquer análise, por mais superficial que seja, das literaturas de muitos destes partidos facilmente encontra alusões a esta dicotomia, assim como a palavras de ordem como “dar a palavra ao povo”, ou a descrição dos partidos como genuinamente “populares”. Por exemplo, debaixo de uma tela onde se podia ler “dar a esperança ao povo”, num palco, Marine Le Pen num discurso aos militantes declarou ter sido a única na campanha presidencial (de 2012) a querer “voltar a dar ao povo francês o seu poder”. E continuou: “o poder ao povo e a mais ninguém! O poder ao povo e não aos bancos! O poder ao povo e não aos tecnocratas de Bruxelas! O poder ao povo e não a uma pequena casta midiática, financeira, e política que quer nos proibir de nos defendermos, e até de pensar!” (Le Pen, 2012). As palavras de Roberto Maroni, máximo dirigente da *Lega Nord*, e desde 2012 o seu secretário-geral, revelam a mesma auto-percepção: “A Liga [do Norte] é verdadeiramente o único partido do povo, sem interesses por trás, grandes ou pequenos. É a garantia da democracia, e de um governo pelo povo” (Maroni, 2008).

A referência à democracia não é aleatória. A palavra democracia, e seus derivados, é onipresente nos programas, discursos, e reivindicações destes partidos nacionalistas. A democracia como ela atualmente existe na Europa é rejeitada como uma farsa; ela não representa os interesses do povo mas serve apenas como instrumento para o manipular em benefício de uma oligarquia, cosmopolita e servidora do globalismo. O manifesto do *British National Party*, para as eleições legislativas de 2010, intitulado “Democracia, Liberdade, Cultura e Identidade”, começa com uma explicação: “A palavra democracia aparece no título por uma boa razão. Isso assinala o nosso desejo de preservar esta grande instituição”. E a democracia precisa de ser protegida porque está “ameaçada pela União Europeia e imigração massiva que ameaçam extinguir todas as nossas tradições e cultura” (BNP, 2010). Por isso, é comum a defesa por parte de muitos dos partidos de uma democracia “genuína,” “autêntica,” ou “verdadeira”. Geralmente, a concretização dessa “nova” democracia implica a transformação da democracia representativa, vista como espúria, em uma democracia direta, onde o povo poderá exercer a sua vontade sem deturpação. Só assim é que, depois de ter sido “roubada” e “manietada”, a soberania popular poderá ser restaurada. Nesta perspectiva, assiste-se à defesa incessante de mecanismos de democracia direta, como referendos (Marine Le Pen, por

exemplo, luta por uma “República referendária”), iniciativas de cidadãos, ou a possibilidade de revogação de mandatos.

Finalmente, esta postura nacionalista de “defensores do povo” manifesta-se também na defesa que fazem de direitos cívicos e políticos, como a liberdade de expressão, e a possibilidade de debater sem restrições assuntos sensíveis, contra a censura e o politicamente correto instituído pelo sistema como forma de reprimir aqueles que pensam diferente. Muitos destes movimentos também lutam pelo direito à privacidade contra um Estado cada vez mais invasivo e intrusivo, nomeadamente do ponto de vista tecnológico. Mais uma vez, essa privacidade é escudada contra o controle absoluto que o sistema quer exercer sobre todos, especialmente sobre os seus opositores (Zúquete, no prelo). Esta defesa de direitos é formulada para o bem do povo, mas com óbvios benefícios para os nacionalistas.

2.3 Contra o Islã

Durante muito tempo o discurso anti-Islâmico constituía uma parte da narrativa anti-imigração dos partidos nacionalistas; ou seja, refletia uma preocupação mais geral com o tema da imigração. Mas é, sobretudo, a partir do início do terceiro milénio, e no seguimento dos atentados de terroristas islâmicos, que gradualmente o tópico da ameaça islâmica começa a ganhar vida própria, tornando-se um elemento preponderante da ideologia dos movimentos nacionalistas europeus. De uma forma geral, estes partidos baseiam a sua rejeição do Islã e da presença islâmica na Europa na necessidade de defender a identidade liberal dos países europeus contra o anti-liberalismo Islâmico. Assim, o Islã é denunciado como uma ameaça à liberdade religiosa, igualdade de géneros, e liberdade de expressão. Veja-se a forma como Mogens Camre, um antigo membro do Parlamento Europeu do Partido do Povo Dinamarquês, rejeita práticas culturais muçulmanas: “Véus e burcas representam uma discriminação das mulheres. O objetivo é de manter as mulheres isoladas da sociedade e negar-lhes liberdade e igualdade. Nenhuma sociedade pode desenvolver-se sem liberdade e igualdade para as mulheres” (Camre, 2006). Os partidos chegam mesmo a enlaçar o combate ao Islã com a necessidade de defender os direitos de minorias, como os Judeus, e em alguns casos, as comunidades homossexuais. E esta evolução ideológica, motivada pelo aparecimento de uma nova ameaça, atravessa a quase totalidade dos partidos nacionalistas

européus. O anti-semitismo, desde há muito uma característica, notória ou escondida, de muitos destes movimentos passou em alguns casos para um verdadeiro filo-semitismo. Marine Le Pen, por exemplo, reorientou o discurso do seu partido numa direção pró-judaica. Ao mesmo tempo, recusou qualquer associação de homofobia ao seu partido, denunciando a perseguição de que os homossexuais são alvo em comunidades predominantemente muçulmanas (Libération, 2011).

A forte oposição, presente em todos os partidos, à entrada da Turquia na União Europeia concilia os discurso anti-imigração e anti-Islã. A abertura das fronteiras levaria a uma “invasão” sem controle de imigrantes, sobretudo de um país muçulmano, com a consequência fatal de transformar para sempre as sociedades europeias. A Turquia é, acima de tudo, vista como um país estranho à Europa, um “outro” absoluto. O programa para a Europa do *Front National* prevê a formação de uma “união pan-europeia”, incluindo a Rússia, mas especificamente declarando que “a Turquia não será associada a este projeto” (*Front National*, 2012). Muitas vezes os partidos recorrem a “lições da história”, e a batalhas antigas entre Cristãos e Otomanos, para reforçar o combate do presente. O Partido da Liberdade Austríaco, por exemplo, numa das eleições municipais em Viena, distribuiu como material de campanha uma charge, aludindo ao cerco Turco de Viena (no século XVII), no qual o sultão muçulmano diz “se eu não tiver sucesso desta vez, os meus sucessores terão de se tornar membros da União Europeia” (Rosenberger & Hadj-Abdou, 2013, p. 156). Este diálogo entre o passado e o presente, e entre a sempiterna guerra entre a Europa Cristã e o Inimigo Islâmico (o Turco), é recorrente nas narrativas nacionalistas.

Em relação aos partidos a única variação do combate ao Islã é de intensidade. Nessa escala, alguns partidos destacam-se, fazendo parte do movimento internacional anti-Islâmico, conhecido como *Counter-Jihad* (contra-Jihad), e composto por uma rede, física e digital, de indivíduos, associações, movimentos, com especial incidência no mundo anglo-saxónico, que denuncia a colonização islâmica da Europa (a “Eurásia”), a submissão das elites dirigentes, e o perigo do Ocidente cair sob pressão islâmica. Geert Wilders, o líder do Partido da Liberdade Holandês, é uma das figuras destacadas desta Internacional anti-islâmica (Vossen, 2011, p. 186). Juntamente com os líderes do *Vlaams Belang* belga, do partido da Liberdade Austríaco, e dos Democratas Suecos, Wilders visitou Israel, onde o grupo assinou a chamada “Declaração de Israel” de 2010: “Nós fazemos parte da luta mundial dos defensores da democracia e direitos

humanos contra todos os sistemas totalitários e os seus cúmplices. Nós estamos na frente de combate pela comunidade Ocidental democrática de valores [...] Nós estamos empenhados nos ideais humanistas do Iluminismo, uma fase histórica necessária para o desenvolvimento, que o Islã nunca passou” (Moreau, 2012, p. 122). E desta forma, juntos, comprometeram-se a defender os valores e a civilização judaico-cristã, e o Estado de Israel, contra o totalitarismo Islâmico.

Da parte europeia deste frente internacional anti-islâmica fazem parte também movimentos sociais. A *English Defense League* (EDL), formada em 2009, caracteriza-se, sobretudo, pelo ativismo e protesto de rua, e uma forte presença *online*, contra a presença islâmica na Europa. O seu repertório inclui marchas e demonstrações (contra a construção de mesquitas, por exemplo), de milhares de pessoas (sobretudo na fase inicial da EDL) muitas vezes gerando confrontos com a polícia ou outros grupos de manifestantes. Em sua página na internet, a EDL é definida como uma emanção popular, espontânea, contra o abandono de que foi alvo o povo pelas classes políticas incapazes (ou sem vontade, ou deliberadamente) de responder à crescente afirmação de comunidades muçulmanas no país. Foi esse abandono que levou à mobilização – à ação direta, sem mediação – fora dos mecanismos tradicionais de representação política. Afinal de contas, o Islã “não é apenas um sistema religioso, mas uma ideologia política e social [...] é contrário a tudo aquilo que mais estimamos na democracia liberal britânica, e [por isso] tem que mudar e ajustar-se às leis e ideais seculares e liberais” (EDL, 2011). Um pouco por toda a Europa existem Ligas que se inspiraram na EDL, embora, até ao momento, sem o seu impacto. Já o *Bloc Identitaire* (BI), que surge a partir de 2003, é um movimento composto na sua maioria por jovens, muito ativo na internet (onde criaram a sua própria agência de notícias), e que recusam a “islamização” da França por ser um atentado à identidade do país (autodenominam-se de “identitários”). Esse combate é feito também através de campanhas de rua, sensacionalistas, destinadas a chocar e a atrair a atenção da mídia. Por exemplo, organizam “marchas de suínos” (com máscaras) em protesto contra a comida *halal*, ou organizam *buffets* de “porco e vinho” em bairros predominantemente muçulmanos. Também fundaram as chamadas “casa de identidade”, comunitárias, descritas como “zonas de liberdade”, onde ocorrem atividades intelectuais, culturais e desportivas, e se celebra a cultura nativa ameaçada pelo globalismo e pela “imigração-islamização” (Robert, 2012).

O tema do anti-Islamismo gera, como se vê, as mais variadas reações, e atravessa transversalmente as forças nacionalistas europeias. É, contudo, preciso chamar a atenção para diferenças geográficas. No sudeste da Europa o partido grego Aurora Dourada, é fortemente anti-judaico, vê nos judeus agentes conspiradores, e o seu líder nega a existência do Holocausto (Michaloliakos, 2012). Na Europa Central e do leste o tema do anti-semitismo continua a ser ostensivo. O partido Húngaro Jobbik, por exemplo, herdeiro de uma longa tradição, vê nos judeus forças subversivas, e é fortemente anti-Israel (Eros *et al*, 2012, p. 85-87). Para além disso, vê no Islã, como sistema cultural e político, um potencial aliado na luta contra o materialismo e o globalismo. Também neste pilar ideológico, portanto, se pode ver a discordância na família política.

2.4 Contra a União Europeia

Nesta dimensão ideológica dos nacionalistas europeus houve igualmente uma evolução. O projeto de integração europeia para alguns partidos gerou algum entusiasmo, nomeadamente no contexto da Guerra Fria e da necessidade de maior convergência, nomeadamente no campo da defesa comum. Outros partidos, sobretudo os de origem regional, como a *Lega Nord*, viam no supra-nacionalismo europeu uma oportunidade de enfraquecer o centralismo do Estado-Nação. De qualquer forma, a visão europeia sempre esteve presente, sobretudo através da defesa de uma “Europa das Pátrias”, respeitadora da integridade e soberania de cada Estado. É realmente a partir do início da década de 90, e da aceleração de dinâmicas federalistas, e de transferência de soberania para instituições no exterior dos Estados nacionais, que se dá uma virada geral para uma posição de rejeição absoluta da Comunidade Europeia (depois União Europeia). Já em 1991, em um dos manifestos do *Front National*, é patente esta tensão: “Jean-Marie Le Pen é partidário de uma Europa das Pátrias. Ele é hostil à Europa burocrática e cosmopolita que se está a organizar em Bruxelas. Ele é a favor de uma França francesa numa Europa Europeia” (*Militer au Front*, 1991, p. 149). Nesse sentido, o Tratado de Maastricht (1992) sela definitivamente a hostilidade nacionalista ao projeto europeu. Os motivos para tal rejeição enquadram-se bem na filosofia anti-globalista dos nacionalistas, promovida em primeiro plano pelo líder do *Front National*. O novo tratado representava um passo decisivo “na guerra permanente que as forças obscuras e os *lobbies* fazem às nações, contra o conceito mesmo de nação”

(Le Pen, 1992, p. 5). A partir desse momento a União Europeia passou, decisivamente, a ser vituperada como um exemplo paradigmático da tentativa de imposição de uma ordem artificial (visando a uniformidade), sobre a ordem natural (a diversidade das nações). Com uma ou outra alteração, esta explicação vai perdurar no tempo e justificar a mobilização nacionalista contra a União Europeia, esse “super-estado neo-jacobino”, uma criação “stalinista [...] a União Soviética do Ocidente”, nas palavras do fundador da *Lega Nord*, Umberto Bossi (2002).

Mas a história da relação dos vários nacionalismos com a Europa também é a história da promoção de um modelo alternativo, nacionalista, de integração europeia. Nesse sentido, importa salientar que o campo nacionalista, desde cedo, tentou tirar partido das estruturas transnacionais oferecidas pela integração europeia para melhor combatê-la. O objetivo é lutar contra a unificação europeia, tal como ela é atualmente, servindo-se dos seus próprios mecanismos, e com o propósito de destruí-la. Uma espécie de cavalo de Tróia atualizado, e mudado, para Bruxelas. Até ao momento sem o sucesso que os Gregos, na altura, tiveram.

As eleições para o parlamento europeu desde cedo ofereceram a possibilidade de cooperação entre nacionalistas, nomeadamente através da formação de um grupo político parlamentar. Embora não seja fácil (implica no mínimo 25 membros de pelo menos 7 estados-membros), isso foi conseguido nomeadamente em 2007 com a constituição do grupo “Identidade, Tradição, e Soberania”, dedicado aos “valores Cristãos, e à tradição da civilização Europeia” (ITS), que, contudo, acabou por se dissolver devido a lutas internas. Outra frente transnacional de combate para os nacionalistas é a oportunidade, criada pelo Tratado de Maastricht, de formação de “partidos políticos Europeus”, reconhecidos e financiados pela União Europeia. Um desses partidos, por exemplo, agrupa nacionalistas de esquerda e progressistas (a “Aliança Livre Europeia” – ALE). Também os nacionalistas anti-UE não deixaram passar a oportunidade. Em 2008 alguns partidos anunciaram a criação de um partido pan-europeu, o “Partido Patriota Europeu”, contra a globalização, a imigração e a islamização. O líder do Partido da Liberdade Austríaco, Heinz-Christian Strache, repetindo um slogan popularizado por Le Pen, disse na ocasião “patriotas de todos os países europeus, uni-vos!” porque “só juntos resolvemos os nossos problemas” (DW, 2008). No seguimento deste contexto irá surgir no final de 2010, a “Aliança Europeia pela Liberdade”, com o estatuto de partido

político europeu, subsidiado pela UE, e com a incumbência, anunciada, de impedir a deriva “totalitária” da UE (EAF).

Outros nacionalistas também aproveitaram a oportunidade política proporcionada pela UE e, também eles, criaram um partido político europeu paralelo, a Aliança dos Movimentos Nacionais Europeus, no final de 2009, com objetivos semelhantes como a oposição ao “super Estado Europeu” e a “todas as formas de totalitarismo” (AEMN). Desta aliança transnacional fazem parte, entre outros, o *British National Party*, e o *Jobbik* Húngaro. A revelação que este partido europeu, de acordo com regulamentos europeus, iria também ser financiado (recebeu perto de 300 mil euros em 2012) provocou a ira de alguns deputados europeus (European Voice, 2012), e desencadeou mesmo uma campanha de organizações europeias anti-racistas (Lowles, 2013).

Talvez o mais revelador deste combate transnacional, por parte de nacionalistas, seja a constatação da sua desunião. Animosidades pessoais, rivalidades históricas, questões de estratégia (partidos com maior sucesso eleitoral não querem ser associados a partidos minúsculos, ou a partidos com má reputação), e divergências ideológicas, impossibilitam a formação de uma frente unida, pondo em causa, de certa forma, o sucesso da sua batalha contra a UE e, naturalmente, o triunfo de qualquer visão alternativa para a Europa.

3. O PERIGO ESTÁ NOS EXTREMOS?

O problema em catalogar a trajetória dos partidos nacionalistas no horizonte político europeu como uma de “ascensão” é que se corre o risco de relativizar o quão íngreme ela tem sido. Ou seja, os obstáculos, ao longo destas décadas, tem sido vários. As lições da história não foram esquecidas pelas democracias europeias, no sentido que elas hoje são defensivas, e dispõem de todo um arsenal cívico e judicial que não só inculca as virtudes democráticas na sociedade civil (através da educação, por exemplo) como ataca, muitas vezes pela raiz, a mobilização potencial de partidos, ou movimentos, vistos como “extremistas” ou “perigosos”. Nem todas as democracias levam esta missão com a mesma intensidade (umas são mais militantes que outras), mas todas usam um sistema de proteção (Pedahzur, 2004). Discurso visto como racista, ou de incitação racial, é fortemente punido e em 2004, o *Vlaams Blok* belga foi obrigado a mudar de nome e de programa (passando a chamar-se *Vlaams Belang*) na sequência de um processo movido pelo Estado contra associações ligadas ao partido. Na

Alemanha, o NPD (Partido Nacional Democrático) já foi alvo de duas tentativas do Estado para bani-lo, a última das quais iniciada em dezembro de 2012, devido ao caráter “antidemocrático”, “violento”, e por isso “anticonstitucional”, do partido. Um dos meios a que o Estado alemão tem recorrido é ao uso de informadores, e em 2003, a tentativa de ilegalizar o partido falhou exatamente porque um número significativo de altos dirigentes do NPD eram agentes do Estado (DW, 2012). Ao longo dos anos, líderes como Jean-Marie Le Pen, Nick Griffin, ou Geert Wilders, entre outros, foram acusados de incitação ao ódio racial e tiveram que se defender nos tribunais. Muitas vezes estes processos são iniciados por associações anti-racistas, grupos judaicos, ou muçulmanos. A percepção da repressão judicial sobre a linguagem, ou sobre aquilo que é admissível propor, está bem presente na resposta de um dos líderes do *Vlaams Belang* quando questionado sobre a solução para o perigo da islamização da Europa: “O que pode ser feito? Eu tenho que ser muito cuidadoso (na resposta). A América tem a primeira emenda que protege a liberdade de expressão. Na Europa nós temos a censura e o politicamente correto” (Dewinter, 2006).

Para além desta pressão estatal, e de ativistas da sociedade civil, tem existido outras maneiras de relativizar (e até mesmo anular) o sucesso eleitoral de partidos. Um dos mais frequentes é a imposição de um “cordão sanitário”, um acordo entre representantes dos partidos mais centristas, dominantes, que impede a participação nos governos (nacionais ou locais) de partidos acusados de extremismo e defenderem posições vistas como desrespeitáveis ou moralmente condenáveis (Ignazi, 2011, p. 62). O *Vlaams Blok* na Bélgica, ou o *Front National*, por exemplo, foram alvo deste tratamento durante muito tempo. Por outro lado, esta marginalização de partidos que desafiam o centro político, é mais fácil de acontecer em regimes eleitorais de representação proporcional, que tendem a favorecer os partidos dominantes. Um exemplo disso é a ausência no parlamento francês, durante muitos anos, do *Front National*, mesmo contando com percentagens significativas de votos.

Finalmente, o crescimento deste tipo de partidos nacionalistas está longe de ser uniforme. Ou seja, por cada exemplo de sucesso existem outros de insucesso (Backes, 2012). Se países como a França, Itália, Holanda, países nórdicos, a Áustria ou a Hungria tem partidos robustos, em outros países como Portugal, Espanha, Alemanha, ou mesmo o Reino Unido, não tem existido um desafio nacionalista sério, e continuado, ao sistema político. Razões ligadas ao peso da memória histórica, cultura política, inexistência de estruturas de

oportunidade, ou simples inépcia por parte dos partidos, podem explicar esta ausência. De qualquer forma, ela contribui para uma visão mais condicional dessa ascensão nacionalista.

Estas condicionantes, contudo, não eliminam totalmente a validade da narrativa. Existem, sobretudo, duas dinâmicas fundamentais que facilitam a visibilidade, eleitoral, mediática e de intervenção política, de movimentos nacionalistas. A primeira dinâmica tem a ver com a abertura do sistema político (1) a partidos nacionalistas. Ao fim de décadas de marginalização, e da criação de cordões sanitários, em alguns países, e em regime de coligação, os nacionalistas tem tido finalmente acesso ao poder. Há mesmo quem diga que o momento chave, e que rompeu com o consenso da marginalização, abrindo as portas a que outros países lhe seguissem o exemplo, foi a entrada do partido Austríaco da Liberdade, então liderado por Jörg Haider, no governo conservador em 2000, onde se manteve até 2005 (um episódio que provocou, mesmo uma reação punitiva por parte da UE) (Ignazi, 2011, p. 68). A realidade é que depois deste quebrar da grande barreira, outras coligações entre partidos conservadores, de direita, e partidos nacionalistas sucederam-se na Dinamarca, na Itália (a *Lega Nord* esteve em coligação nos governos de Berlusconi de 2001 a 2006, e de novo de 2008 a 2010), na Holanda, e na Noruega. É provável que por trás destas coligações esteja estratégia política. Ou seja, os partidos conservadores chegaram à conclusão que era mais vantajoso, para os seus próprios fins políticos, aliar-se a partidos mais nacionalistas (numa relação de custo-benefício o partido dominante tem mais ministérios, tem que fazer menos concessões do que teria que fazer à esquerda, e pode esvaziar o eleitorado do seu parceiro de coligação) (de Lange, 2012).

Esta dinâmica de abertura do sistema, que ajuda na aceitação dos nacionalistas, liga-se a outra, mais vasta, insidiosa, mas não menos importante: uma dinâmica pública (2). E ela baseia-se na questão de saber se é o movimento dos nacionalistas que influencia a população (o que durante muitos anos se chamou, na França, de “lepenização dos espíritos”), sendo responsável pela disseminação, respeitabilidade, e legitimação de temas como a “anti-imigração”, ou o “anti-Islã” ou se, pelo contrário, este movimento serve como espelho de correntes de opinião e sentimentos que estão espalhados pela sociedade. Neste caso, ao invés de moldar, o movimento é moldado pela opinião pública. Esta questão é pertinente, até porque, de uma maneira geral, as atitudes da população, relativamente à imigração (negativas), às instituições políticas (nega-

tivas) ou apoio à integração europeia (em declínio), tem permanecido estáveis no longo-termo, antecedem, e atravessam, a tal ascensão nacionalista. Estes partidos podem contribuir para o agravamento de posições, ou uma maior intensidade, mas a sua influência é relativa (Mudde, 2013, p. 6-7).

Veja-se como os inquéritos de opinião à população europeia, embora com variações nacionais, revelam níveis continuados, e significativos, de oposição à imigração. A título de exemplo, um inquérito de 2011 mostra que o impacto da imigração é visto de forma negativa na Bélgica (72%), Grã-Bretanha (64%), Itália (56%), Espanha (55%), França e Alemanha (54%), e Hungria (52%). No mesmo inquérito, a percentagem de inquiridos no Brasil que veem a imigração de forma negativa é significativamente menor (11%) (Ipsos, 2011). E de uma forma geral, quando se trata especificamente da imigração muçulmana, os inquéritos revelam ainda maior animosidade, ou incredulidade quanto à possibilidade de integração nas sociedades europeias. Por exemplo, na Alemanha (72%), Espanha (69%), França (54%) e na Grã-Bretanha (52%), a maior parte das populações considera que os muçulmanos não querem integrar-se (Pew, 2011).

Ao mesmo tempo, um olhar, necessariamente impressionista, sobre os discursos públicos relativos a temas como a imigração, nas esferas governativas e da comunicação social, em vários países, revela uma atitude mental de clara confrontação. O caso da Grã-Bretanha é paradigmático. É um dos países com maior índices de oposição à imigração, sobretudo de países exteriores à UE, mas também de países de Leste (como a Romênia e a Bulgária), e os inquéritos revelam a existência de um espaço político para um partido nacionalista forte (Fear and Hope, 2012). A cultura tablóide, de jornais como o *Daily Express*, ou o *Daily Mail*, é fortemente anti-imigração e regularmente são veiculadas opiniões que poderiam ser formuladas por qualquer dos partidos nacionalistas. E no plano da governança a mensagem que se quer passar é a de que a época da abertura e do laicismo chegou ao fim. A atual (2013) ministra do interior, Theresa May, é clara: “Após anos de imigração massiva temos perante nós a enorme tarefa de construir uma sociedade coesa e integrada. Se permitíssemos mais imigração isso seria impossível” (May, 2012). Esta atitude mental está longe de ser exclusiva dos britânicos. Em 2011, o governo holandês de centro-direita, apresentou ao parlamento uma “nova lei de integração” dos imigrantes caracterizada pela sua combatividade em defesa da cultura autóctone: “O governo partilha da insatisfação relativamente ao modelo multicultural da

sociedade e planeja mudar a prioridade para os valores do povo holandês. [...] Uma maior obrigação de integração é justificada porque é isso que o governo exige dos seus cidadãos. Caso contrário, a sociedade gradualmente se desune e ninguém se sente em casa na Holanda” (Kern, 2011). Søren Pind, ministro da integração dinamarquês em 2011, não deixou dúvidas quanto a sua filosofia de ação, nomeadamente a necessidade dos imigrantes tornarem-se dinamarqueses através da adoção dos valores e tradições dinamarquesas, em vez da “mistura de culturas que pode fazer implodir todo o edifício”. A integração deve transformar-se em “assimilação” (Pind, 2011). Na França, o maior partido de direita, e num contexto de competição com o *Front National*, promoveu a mesma ideia da necessidade de autocentrar o debate da imigração numa perspectiva de defesa da cultura nacional. Afirmações como as de Claude Guéant, o ministro do interior durante a presidência de Sarkozy, exemplificam esta mudança: “Os franceses às vezes sentem que já não estão em casa deles”. Ou então, “obviamente que nem todas as civilizações tem o mesmo valor, aquelas que defendem valores humanitários como a nossa são mais avançadas” (Le Figaro, 2012). Esta sinopse é fragmentária, mas ajuda a levantar o véu sobre o alastramento nas chamadas correntes políticas dominantes de argumentos de combate cultural relativamente ao assunto da imigração. E torna também a análise dos nacionalismos europeus, em vista desta relação dinâmica entre os “extremos” e o “centro”, necessariamente mais complexa, com mais *nuances*, do que à primeira vista se poderia supor.

4. CONCLUSÃO

O título “entre o alarmismo e o conformismo” é a constatação de que, muitas vezes, no início do século XXI, a disposição relativamente aos movimentos nacionalistas europeus flutua entre o medo (porque eles existem, o que choca) e a resignação (porque vão sempre existir, e estão enraizados). É verdade que, presentemente, assiste-se ao fortalecimento de alguns grupos, nomeadamente no mercado eleitoral, que em algumas circunstâncias especiais (em coligação) permite-lhes o acesso ao poder. Mas a sua ascensão é sempre condicionada, e as democracias-liberais de hoje, e a própria UE, mesmo concedendo um espaço de atuação a estes movimentos que gradualmente se vai alargando, continuam a dispor de suficiente força para repelir qualquer ataque ao equilíbrio e estabilidade do sistema político europeu. Mais do que os movimentos nacionalistas

por si só, serão outros tipos de dinâmicas, como um progressivo (e visível) endurecimento das mentalidades europeias numa direção mais homogênea e menos receptiva aos “outros” (definidos como não-europeus), seja por razões econômicas, de coesão social ou culturais, que poderão transformar o atual tecido institucional e civilizacional da Europa. Talvez essa seja a verdadeira, e derradeira, mensagem deste capítulo.

JOSÉ PEDRO ZÚQUETE é doutor em ciência política (2005), trabalha no Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa e é, desde abril de 2013, pesquisador-visitante do Instituto de Estudos Sociais e Políticos do Rio de Janeiro. E-mail: jpzuquete@gmail.com

REFERÊNCIAS

AENM. *Documenti*. 2012. Acessível em: <http://aemn.it/documenti.htm>

BACKES, Uwe e MOREAU, Patrick. Introduction. In: BACKES, Uwe e MOREAU, Patrick (orgs.), *The Extreme Right in Europe: Current Trends and Perspectives*, Oakville, CT: Vandenhoeck & Ruprecht, 2012. p. 9-11.

BACKES, Uwe. The Unsuccessful Parties – Ideologies, Strategies, and Conditions of the Failure. In: BACKES, Uwe e MOREAU, Patrick (orgs.), *The Extreme Right in Europe: Current Trends and Perspectives*, Oakville, CT: Vandenhoeck & Ruprecht, 2012. p.149-170.

BARTLETT, Jamie; BIRDWELL, Jonathan, e Mark LITTLER. *The New Face of Digital Populism*, London: Demos, 2011.

BNP. *Democracy, Freedom, Culture and Identity: British National Party General Elections Manifesto 2010*, British National Party, 2010.

BOSSI, Umberto. Intervento del Segretario Federale., Veneza, 15 de Setembro de 2002.

CAIANI, M.; DELLA PORTA, D.; WAGEMANN, C. *Mobilizing on the Extreme Right: Germany, Italy, and the United States*. New York: Oxford University Press, 2012.

CAMRE, Mogens. Comunicação por e-mail, 31 de Outubro de 2006.

DE LANGE, Sarah. New Alliances: Why Mainstream Parties Govern with Radical Right-Wing Populist Parties. *Political Studies*, 60 (4), p. 899-918, 2012.

DEWINTER, Filip. Comunicação por e-mail, 14 de Novembro de 2006.

DW – Deutsche Welle. Right-Wing Leaders to Form a European “Patriotic” Party”. 26 de Janeiro de 2008. Acessível em: <http://www.dw.de/right-wing-leaders-to-form-a-european-patriotic-party/a-3090759-1>

DW – DEUTSCHE WELLE. Germany faces tough struggle over NPD ban”, 5 de Dezembro de 2012. Acessível em: <http://www.dw.de/germany-faces-tough-struggle-over-npd-ban/a-16429160>

EAF – EUROPEAN ALLIANCE FOR FREEDOM. *Statutes*. 2011. ccessível em: <http://www.eurallfree.org/?q=node/72>

ENGLISH DEFENSE LEAGUE. Mission Statement. 2011. Acessível em: <http://englishdefenseleague.org>

EROS, Ferenc; PULAY, Gergo & UJLAKY, Judit. L'extrême droite en Hongrie : Aperçu historique et analyse des stratégies d'aujourd'hui. In: ORFALI, Birgita (org.). *L'adhésion à l'extrême droite: Étude comparative en France, Hongrie, Italie et Roumanie*. Paris: L'Harmattan, 2012. p. 79-101.

EL PAÍS. Europa o el caos. 25 de Janeiro de 2013. Acessível em: http://internacional.elpais.com/internacional/2013/01/25/actualidad/1359117883_420395.html

EUROPEAN VOICE. MEPs want to stop EU funds reaching far-right parties. 4 de Abril de 2012. Acessível em: <http://www.europeanvoice.com/article/imported/meps-want-to-stop-eu-funds-reaching-far-right-parties/74049.aspx>

FEAR AND HOPE. *Report*. 2012. Acessível em: <http://www.fearandhope.org.uk/executive-summary/>

FRONT NATIONAL. *Notre politique étrangère, la politique du Grand large!* 2012. Acessível em: <http://www.frontnational.com/le-projet-de-marine-le-pen/politique-etrangere/notre-politique-etrangere/>

GOODWIN, Matthew, RAMALINGAM, Vidhya & BRIGGS, Rachel. *The New Radical Right: Violent and Non-Violent Movements in Europe*. London: Institute for Strategic Dialogue, 2012.

GRIFFIN, Nick. Modern Nationalism: The New Force in Politics. *Identity*, p. 4-11, maio 2006.

HOSSAY, Patrick e ZOLBERG, Aristide. Democracy in Peril? In: SCHAIN, Martin; ZOLBERG, Aristide e HOSSAY, Patrick (orgs.). *Shadows over Europe: The Development and Impact of the Extreme Right in Western Europe*. New York: Palgrave Macmillan, 2002. p. 301-313.

IGNAZI, Piero Les Partis D'Extreme Droite En Europe De L'Ouest. *Les Cahiers du CEVIPOF*, No. 53, Abril, p. 59- 81, 2011.

IPSOS. Globalviewsonimmigration.2011.Acessível em:http://www.ipsos.fr/sites/default/files/attachments/globaladvisor_immigration.pdf

LE FIGARO. M. Le Pen défend la préférence nationale. 26 de Novembro de 2011. Acessível em: <http://www.lefigaro.fr/flash-actu/2011/11/26/97001-20111126FILWWW00475-m-le-pen-defent-la-preference-nationale.php>

LE FIGARO. Civilisations: Guéant crée une polémique. 5 de Fevereiro de 2012. Acessível em: <http://www.lefigaro.fr/flash-actu/2012/02/05/97001-20120205FILWWW00008-civilisations-gueant-cree-une-polemique.php>

LE PEN, Jean-Marie. Le discours de Jean-Marie Le Pen à la Trinité. *Présent*, 2 e 3 de Setembro de 1992.

LE PEN, Jean-Marie. “Universite d’ete du Front National a Orange”, 3 de Setembro.

LE PEN, Marine. UDT 2012 - La Baule: Discours de Marine Le Pen. 26 de Setembro de 2012. Acessível em: <http://www.frontnational.com/videos/udt-2012-la-baule-intervention-de-marine-le-pen/>

LIBÉRATION. Pourquoi Marine Le Pen defend les femmes, les gays, les juifs,” December 2011. Acessível em: <http://www.liberation.fr/politiques/01012309000-pourquoi-marine-le-pen-defend-les-femmes-les-gays-les-juifs>

LOWLES, Nick. Let’s choke off their funding. 22 de Janeiro de 2013. Acessível em: <http://www.hopenothate.org.uk/blog/article/2449/hope-in-action>

MARONI, Roberto. “Lega, garanzia di democrazia” 11 de Abril, acessível em www.leganord.org

KERN, Soeren. The Netherlands to Abandon Multiculturalism. 23 de Junho de 2011. Acessível em: <http://www.gatestoneinstitute.org/2219/netherlands-abandons-multiculturalism>

MAY, Theresa. Home Secretary Speech on ‘An Immigration System that Works in the National Interest’. 12 de Dezembro de 2012. Acessível em: <http://www.homeoffice.gov.uk/media-centre/speeches/home-secretary-imm-speech-dec12>

MICHALOLIAKOS, Nikos. Entrevista. 2012. Acessível em: <http://www.youtube.com/watch?v=yXy7f17GXtQ>

MILITER AU FRONT. Paris: Editions Nationales, 1991.

MOREAU, Patrick. The Victorious Parties – Unity in Diversity? In: BACKES, Uwe e MOREAU, Patrick (orgs.). *The Extreme Right in Europe: Current Trends and Perspectives*, Oakville, CT: Vandenhoeck & Ruprecht, 2012. p. 75-148.

MUDDE, Cas. *Populist Radical Parties in Europe*. New York: Cambridge University Press, 2007.

MUDDE, Cas. Three decades of populist radical right parties in Western Europe: So what?. *European Journal of Political Research*, 52, p. 1-19, 2013.

PEDAHZUR, Ami. The defending democracy and the extreme right: a comparative analysis”, in EATWELL, Roger e MUDDE, Cas, *Western Democracies and the New Extreme Right Challenge*, New York: Routledge, 2004. p. 108-132.

PEW. Muslim-Western Tensions Persist. 2011. Acessível em: <http://www.pewglobal.org/2011/07/21/muslim-western-tensions-persist/>

PIND, Søren. Entrevista. 2011. Acessível em: <http://www.youtube.com/watch?v=SNh7h6RxiYs>

ROBERT, Fabrice. The Identitaire’ have a historical role to play. 2 de Fevereiro de 2012. Acessível em: <http://www.bloc-identitaire.com/actualite/2284/english-interview-fabrice-robert-bloc-identitaire-historical-role-to-play>

ROSENBERGER, Sieglinde e HADJ-ABDOU, Leila. Islam at Issue: Anti-Islamic mobilization of the extreme-right in Austria. In: MAMMONE, Andrea; GODIN, Emmanuel e JENKINS, Brian. (orgs.). *Varieties of Right-Wing Extremism in Europe*, London: Routledge, 2013. p. 149-163.

TAGUIEFF, Pierre-André. *Sur la nouvelle droite: jalons d’une analyse critique*. Paris: Descartes, 1994.

VAN SPANJE, Joost. The Wrong and the Right: A Comparative Analysis of ‘Anti-Immigration’ and ‘Far Right’ Parties. *Government and Opposition*, 46 (3), p. 293-320, 2011.

VOSSEN, Koen. Classifying Wilders: The Ideological Development of Geert Wilders and His Party for Freedom. *Politics*, 31 (3), p. 179-189, 2011.

ZÚQUETE, José Pedro. A Europa, a Extrema-Direita, e o Islão. *Locus: Revista de História*, Vol. 18, No 1, 209-240, 2012. Acessível em: <http://www.editoraufjf.com.br/revista/index.php/locus/article/viewFile/1996/1441>

ZÚQUETE, José Pedro (no prelo). ‘Free the People’: The Search for ‘True Democracy’ in Western Europe’s Far-Right Political Culture. In: TORRE, Carlos de la (org.). *Power to the People? Populism, Insurrections, Democratization*. Lexington, KY: University of Kentucky Press.



**CRISE E INTEGRAÇÃO:
UM MOMENTO DE DESAFIOS, MAS
TAMBÉM DE OPORTUNIDADES**

AS IMPLICAÇÕES EXTERNAS DA REFORMA DA GOVERNANÇA FINANCEIRA NA UNIÃO EUROPEIA DEPOIS DA CRISE

Lucia Quaglia

A crise financeira global que irrompeu com força total ao final de 2008 desafiou a arquitetura dos serviços financeiros existentes de regulação e supervisão na União Europeia (UE) e em outros lugares. Subsequentemente, se transformou em uma crise econômica geral pela Europa e em uma crise das dívidas na zona do Euro. Por sua vez, essa crise ainda pode se transformar em uma nova crise bancária e ameaça a própria sobrevivência do Euro. A periferia europeia foi particularmente mais afetada pela crise das dívidas: a Grécia foi a primeira vítima, seguida pela Irlanda, Portugal, Espanha e a Itália. Tratou-se de um desafio sem precedentes para a União Europeia, o qual proporcionou grandes aportes de assistência financeira.

Esse capítulo delinea a resposta regulatória da UE para essas crises interconectadas, examinando as medidas legislativas adotadas pela UE para lidar com a crise financeira e, depois, com a crise das dívidas. Esse é um importante tema de pesquisa por três razões: (1) as normas da UE provêm, em larga medida, a estrutura para as mudanças regulatórias nacionais dos Estados-membro; (2) a UE é uma das maiores jurisdições mundiais, crescendo ativamente no delineamento das normas financeiras globais nos fóruns internacionais e é um dos principais interlocutores dos EUA no debate político sobre o tema.; (3) as diversas normas da UE têm potencial para afetar terceiros países, por meio da equivalência de provisões. De fato, esse capítulo foca na dimensão externa da regulação financeira da UE e sua implicação para terceiros países.

1. A REFORMA DA REGULAÇÃO FINANCEIRA E A SUPERVISÃO NA UE DEPOIS DA CRISE

A UE assumiu o papel de “anfitriã” de novas iniciativas regulatórias na sequência da crise financeira global e de medidas de gerenciamento da crise adotadas durante o tumulto (Quaglia et al, 2009). As novas regras introduzidas, ou substancialmente introduzidas, concernem questões bancárias, o mercado de valores imobiliários e a supervisão financeira, mesmo que certas medidas legislativas não possam ser encaixadas em alguma dessas categorias.

1.2 Regulação bancária na UE

a) *Diretivas sobre os sistemas de garantia de depósito e de investidores*

Até onde concerne a atividade bancária, a crise financeira global trouxe à luz a inadequação da diretiva do Sistema de Garantias de Depósitos existente, que data de 1994. Essa diretiva estabelece o nível mínimo de sistemas de proteção de depósito na UE para € 20.000 por depositário. Quando a crise irrompeu, a cobertura de proteção de depósito variou de € 20.000 nos novos Estados-membro e no Reino Unido para mais de € 100.000 na Itália e na França. Além disso, decisões não coordenadas sobre as garantias dos depósitos adotadas por alguns Estados-membro pioraram a crise.

No momento mais crítico da crise, a Comissão europeia propôs mudanças legislativas concernentes ao Sistema de Garantia de Depósito. Essas mudanças, acordadas às pressas em 2009, representaram uma medida de emergência desenhada para restaurar a confiança dos depositários, aumentando o nível de cobertura mínima dos depósitos de € 20.000 para € 50.000 e, subsequentemente, € 100.000. A necessidade de medidas de ação rápidas significou que diversos assuntos não foram resolvidos e, então, a diretiva continha uma cláusula abordando uma ampla revisão de todos os aspectos do Sistema de Garantia de Depósitos.

Em julho de 2010, a Comissão trouxe uma proposta legislativa sobre a diretiva do Sistema de Garantia de Depósitos para os bancos visando a encaminhar os assuntos remanescentes (COMISSÃO, 2010a). A diretiva proposta continha medidas para a harmonização da cobertura e da simplificação dos arranjos de pagamento. Uma das cláusulas mais contenciosas foi o estabelecimento de uma ferramenta obrigatória de empréstimo mútuo, em que, caso

de um sistema nacional de garantia de depósito fosse esvaziado, esse poderia pedir empréstimo a outro fundo. Diversos Estados-membro tentaram retirar essa cláusula ao discutirem essa legislação no Conselho. A ferramenta de empréstimo mútuo poderia ser o primeiro passo em direção a um Sistema de Garantia de Depósitos pan-europeu, o qual é ainda mais controverso. De fato, na preparação da diretiva, a Comissão considerou organizar um sistema pan-europeu único. Todavia, ela logo considerou o quão complicadas seriam as questões legais que precisariam ser examinadas e, portanto, a ideia de um Sistema de Garantia de Depósitos pan-europeu foi arquivada até aquele momento. Um relatório examinando esse assunto será apresentado pela Comissão até 2014 (COMISSÃO, 2010a).

A diretiva sobre o Sistema de Garantia de Depósitos para bancos foi parte de um pacote de sistemas de garantias do setor financeiro, o qual também compreendia uma revisão dos sistemas de indenização de investidores (COMISSÃO, 2010b) e um Livro Branco sobre sistemas de garantia de seguros (COMISSÃO, 2010c), todos de julho de 2010. A diretiva do Sistema de Indenização de Investidores, que data de 1997, estabeleceu um nível mínimo de indenização em casos nos quais uma empresa de investimento fosse incapaz de devolver os ativos pertencentes ao investidor. A proposta da Comissão para a revisão dessa cláusula aumentava o nível mínimo de indenização para investidores de € 20.000 para € 50.000 por investidor. O tempo de pagamento foi reduzido para nove meses. A aprovação dessas peças de legislação ainda está pendente.

b) Requisitos de capital para bancos e firmas de investimento

Requisitos de capital para bancos são tradicionalmente entendidos como um dos principais instrumentos para garantir a estabilidade do setor bancário e, portanto, a estabilidade financeira, de forma geral. Em 1988, o Comitê da Basileia sobre Supervisão Bancária tratou o Acordo da Basileia I sobre “convergência internacional de mensuração de capital e padrões de capital”, o qual foi atualizado no Acordo da Basileia II em 2004. Ao longo do tempo, essas normas mais flexíveis – *soft* – foram incorporadas nas legislações nacionais de maneira vinculante em mais de cem países. Na UE, isso foi feito por meio de diretivas requisitos de capital.

Diversas revisões das diretivas de requisitos de capital foram conduzidas em paralelo com o debate internacional sobre esse tema dentro do Comitê

da Basileia quando a crise estourou. Tais revisões em 2009 e 2010 estabeleceram requisitos de capital mais altos na carteira de negociação e nas re-securitizações, impuseram requisitos de divulgação mais incisivos para a exposição desses processos e requisitaram bancos a adotarem práticas de remuneração profundas, as quais não encorajassem ou premiassem a tomada excessiva de risco. O escopo dessas mudanças, contudo, remanesceu bem limitado, posto que uma revisão extensiva do Acordo da Basileia II estava pendente.

O Acordo da Basileia III foi assinado pelo Comitê da Basileia em dezembro de 2010 (BCBS, 2010a,b). As novas regras proveem uma definição mais restrita do que conta como capital; aumentam o peso do risco de muitos *assets* na carteira de negociação e introduzem capitais adicionais; estabelecem uma cota de alavancagem recomendável e potencialmente obrigatória e delineiam normas internacionais para o gerenciamento de liquidez. De forma geral, as novas regras aumentaram a proporção de capital que precisa advir de perda comprovada de capacidade de absorção, como capital de tipo “core tier one” – *equity capital* – sobre os requisitos do Acordo de Basileia II e serão distribuídos gradualmente de janeiro de 2013 a 2019.

Uma vez que o Acordo da Basileia III foi acordado internacionalmente, o processo de incorporação do mesmo à legislação da UE iniciou-se seriamente. Em julho de 2011, depois de uma extensa consulta conduzida em paralelo com o trabalho do Comitê da Basileia, a Comissão Europeia adotou o pacote legislativo da Diretiva IV de Requerimentos de Capital desenhado para substituir a Diretiva III de Requerimentos de Capital por uma que administre o acesso às atividades de captação de depósitos (Commission 2011a) e uma regulação que estabelece requerimentos prudentes para instituições de crédito (Commission 2011b).

Depois dessa aprovação, a diretiva proposta (Commission 2011a) terá que ser transposta pelos Estados-membro de uma forma coerente com seu ambiente nacional. Essa contém normas que concernem a aceitação e a busca por negócios em bancos, as condições para a liberdade de estabelecimento e liberdade de prover serviços, o processo de revisão de supervisão e a definição das autoridades competentes. A diretiva também incorpora dois elementos do Acordo da Basileia III, sendo os mais destacados a introdução de duas reservas de capital além dos requerimentos mínimos de capital: a conservação de reservas de capital iguais para todos os bancos na UE e a reserva de capital contra-cíclica definida em nível nacional. A regulação proposta pela UE (COMIS-

SION, 2011b) contém requerimentos prudentes para instituições de crédito e bancos de investimento. A regulação proposta abarca a definição de capital, a crescente quantidade de fundos próprios que os bancos precisam ter bem como a qualidade desses fundos; ela introduz o Coeficiente de Cobertura de Liquidez – a composição exata e a calibragem que será determinada após uma observação e um período de revisão em 2015; e a necessidade de considerar a taxa de endividamento, sujeita a revisão de supervisão.

O rascunho da Diretiva de Requerimentos de Capital IV da Comissão foi criticado por debilitar ou modificar as diretrizes do Acordo da Basiléia III de forma a entrar em acordo com as demandas dos Estados-membros da UE. A Comissão “tornou mais maleável” sua definição de capital do Core Tier I relativa às recomendações do Acordo da Basiléia III em algumas áreas. Por exemplo, a definição permitiu “participações silenciosas”, o que significam empréstimos estatais os quais constam como parte significativa do capital Landesbanken público na Alemanha. O draft da Comissão limitou o papel da taxa de endividamento designada a limitar a tomada de risco em bancos. Sobre liquidez, o draft da Comissão adotou uma descrição menos prescritiva dos *assets* líquidos e falta com uma definição mais firme para implementar a razão de financiamento estável líquido (*net stable funding ratio*). A regulação proposta também estabelece requisitos de capital mais altos para os derivados de mercado de balcão (*over the counter*) que não forem declarado pelas contrapartes centrais.

O uso da regulação, a qual uma vez aprovada é diretamente aplicável sem a necessidade de transposição nacional, foi designada para garantir a criação de um único manual de regras na União Europeia. A regulação elimina uma origem fundamental de divergência nacional. Na Diretiva III de Requisitos de Capital, mais de cem descrições nacionais (diferenças de legislação nacional ao transpor a diretiva da UE) permanecem. A Comissão também propôs uma taxa de capital máximo à qual se opuseram políticos como os britânicos, os quais argumentaram em favor dos padrões da UE que excederam o mínimo do Acordo da Basiléia. De fato, nas negociações sobre os novos requisitos de capital nos acordos da Basiléia e de Bruxelas, os políticos ingleses favoreceram regras mais restritivas sobre capital e liquidez. Em contraste, os políticos franceses e alemães apoiaram regras menos rígidas. Esses Estados-membro, o Parlamento Europeu e a Comissão chamaram atenção para a consideração das “especificidades europeias” quando da incorporação das normas do Acordo da Basiléia III na Diretiva IV de requisitos de capital, reacendendo algumas

questões que causaram fricção dentro do Comitê da Basileia. As contínuas negociações dessa legislação, de fato, são retardadas por diferentes preferências nacionais dos Estados-membro, as quais são, oposta e simultaneamente, efeito das novas normas nos Estados-membros (HOWARTH, QUAGLIA, no prelo).

O forma por meio da qual a UE implementa o Acordo da Basileia III tem implicações para os países do Terceiro Mundo, porque a adoção pela UE de uma versão “esvaziada” do acordo poderia dar aos bancos da UE capacidade competitiva sobre competidores internacionais. Essa também desafiaria a implementação uniforme do acordo globalmente.

c) *Diretiva estabelecendo o padrão para recuperação e resolução de instituições de crédito e bancos de investimento*

Durante a crise financeira, diversos grandes bancos foram salvos por fundos públicos, posto que foram considerados “grandes demais para falirem”. Em junho de 2012, a Comissão adotou uma proposta legislativa para a recuperação dos bancos (COMISSÃO, 2012), designada a evitar esse mecanismo no futuro. O escopo de aplicação dessa proposta foi o mesmo que o da Diretiva de Requerimentos de Capital discutido acima, assim, foi aplicado a todas as instituições de crédito e certos bancos de investimento. A proposta distinguia entre os poderes de “prevenção”, “intervenção antecipada” e “resolução”. Nos casos de prevenção, é exigido dos bancos uma elaboração de planos de recuperação e das autoridades é exigida a preparação de planos de solução tanto nos níveis do grupo quanto no nível das instituições individuais dentro do grupo. Autoridades podem requisitar bancos a modificarem estruturas legais ou operacionais a fim de garantir que a situação pode ser resolvida com as ferramentas disponíveis. Grupos financeiros podem entrar em acordos de apoio internos, sob a forma de empréstimos ou provisão de garantias. Esse padrão prevê intervenções de supervisão antecipadas em que as autoridades poderiam requisitar bancos a implementarem medidas delineadas em planos de recuperação e teriam o poder para denominar gerentes especiais em um banco por um período limitado.

Os poderes e ferramentas de resolução harmonizados e esboçados na diretiva são desenhados para garantir que as autoridades nacionais dos Estados-membro tenham um conjunto comum dessas ferramentas e um caminho determinado para gerenciar a falência dos bancos. Dentre as ferramentas consideradas, existe a de fiança, pela qual os bancos seriam recapitalizados pela

dissolução ou extinção dos acionistas e os credores teriam suas participações reduzidas ou convertidas em participações acionárias. Painéis de resolução devem ser estabelecidos sob a liderança de uma autoridade e com a participação da Autoridade Bancária Europeia. Essa, por sua vez, facilitaria ações conjuntas e atuaria como mediador – ditando medidas vinculantes – caso necessário.

A legislação visava a criação de fundo voltado para resoluções desse tipo, o qual captaria de bancos proporcionalmente ‘as suas responsabilidades e perfil de risco e não seriam usados para resgatar um banco. Existe uma ligação entre essa parte da legislação e a diretiva sobre o Sistema de Garantia de Depósitos, o qual proverá fundos para a proteção de depositantes particulares (*retail depositors*), e uma ligação entre essas duas seções da legislação e a criação de uma União Bancária – discutida abaixo. Estados-membro serão autorizados a fundir esses dois fundos, dado que o esquema se mantenha em uma posição possível de pagar novamente caso depositantes venham a falir. A Comissão remarcou que, idealmente, um fundo único pan-europeu deve ser estabelecido com uma autoridade de resolução pan-europeia para gerenciar a distribuição desses fundos, mas a ausência de um supervisor bancário europeu e o regime de insolvência tornariam isso inviável¹. Assim como no caso do Sistema de Garantia de Depósitos, os obstáculos para essas mudanças consideráveis foram, por fim, políticos. Ao final, o dinheiro dos contribuintes de impostos é usado para resgatar bancos em dificuldades. Portanto, essas medidas legislativas têm implicações fiscais que tocam diretamente a questão da soberania nacional.

1.2 Regulação de mercados de valores mobiliários na UE

a) *Regulação em agências de avaliação de risco de crédito*

No setor de valores mobiliários, agências de avaliação de risco de crédito foram sinalizadas como as principais culpadas da crise ao falharem na avaliação produtos financeiros (BRUNNERMEIER et AL, 2009). Elas superestimaram substancialmente muitos títulos complexos criados por meio da atividade financeira de securitização e foram devagar ao revisar suas avaliações, uma vez que as condições de mercado deterioraram. As generosas avaliações dos

1 <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/12/416&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

valores mobiliários foram influenciadas pela forte competição a fim de atrair clientes e por conflitos de interesse, posto que essas agências proveram uma variedade de outros serviços aos potenciais solicitantes de avaliação, assim, eles tiveram grandes incentivos para serem generosos em suas análises de idoneidade de créditos.

Antes da crise, as agências de avaliação de risco de crédito eram reguladas internacionalmente por um Código de Conduta voluntário criado pela Organização Internacional de Comissões de Valores Mobiliários em 2004 (IOSCO, 2004) e revisadas no início da crise (IOSCO, 2008). A presidência francesa da UE no segundo semestre de 2008 fez da legislação sobre essas agências implicitamente uma de suas prioridades. O Conselho Europeu pediu uma proposta legislativa que fortalecesse as normas sobre elas e sobre sua supervisão ao nível da UE em outubro de 2008 (PRESIDENCY CONCLUSION, 2008). Membros influentes do Parlamento Europeu apoiaram a regulação das agências de avaliação de risco de crédito na UE. O Código da Organização Internacional das Comissões de Valores Mobiliários (revisado) proveu um marco para o rascunho da regulação proposta pela Comissão quanto a essas agências. Todavia a Comissão argumentou que as regras do Código precisavam ser mais concretas e reforçadas.

A regulação sobre agências de avaliação de risco de crédito foi acordada relativamente rapidamente em menos de um ano. De acordo com as novas regras, todas as agências cujas avaliações são usadas na UE precisam de registro dentro da UE e devem cumprir com as regras desenhadas para prevenir conflitos de interesses no processo de avaliação e para assegurar a qualidade da metodologia de avaliação e seus resultados. As agências operando em jurisdições fora da UE podem propor que suas avaliações sejam usadas dentro da UE, uma vez que seus países de origem possuam regulações reconhecidas como equivalentes àquela adotada pela UE ou que tais avaliações sejam endossadas por agências registradas pela UE (COUNCIL OF MINISTERS AND EUROPEAN PARLIAMENT, 2009b). É notável que uma das justificativas dessa diretiva da UE visou a reforçar que as agências de avaliação de risco de crédito norte-americanas operando na UE não “escapariam” da supervisão das autoridades da UE. A diretiva também teve como objetivo contrabalançar o poder regulatório dos EUA, findando, assim, com um desnível nessa área entre os EUA e a UE, em que a supervisão das autoridades dos EUA tinha um impacto extra-territorial na UE (PAGLIARI, 2012, p.11).

A partir do momento em que as avaliações realizadas por agências de avaliação de risco de crédito podem ser usadas por instituições financeiras por toda a UE, a Comissão propôs um sistema mais centralizado para a supervisão dessas agências, em que se confiou à recém-criada Autoridade Europeia dos Valores Mobiliários e dos Mercados (discutida em seguida) os poderes exclusivos de supervisão sobre agências de avaliação de risco de crédito registradas na UE, inclusive sobre agências subsidiárias europeias sediadas nos EUA, como Fitch, Moody e Standard & Poor. À Autoridade Europeia dos Valores Mobiliários e dos Mercados foram dados poderes para requisitar informações, iniciar investigações e realizar inspeções locais. No verão de 2011, o enfraquecimento dos laços intergovernamentais nos países diretamente afetados pela crise pelas agências de avaliação de crédito (majoritariamente sediadas nos EUA) deu novo destaque ao debate sobre a criação de uma agência desse tipo europeia, proposta que foi avançada pelo Parlamento Europeu.

Em novembro de 2011, a Comissão propôs uma regulação e uma diretiva com vistas a reduzir uma “super dependência” por parte das instituições financeiras das avaliações externas, reduzindo a importância dessas avaliações na legislação de serviços financeiros. A nova regulação retificando a regulação anterior² sobre essas agências continha emendas sobre: o uso das avaliações de risco de crédito; a independência dessas agências (incluindo uma regra sobre rotatividade); a publicação de informações sobre metodologias usadas nessas agências; avaliações soberanas. A diretiva que emenda a legislação sobre organismos para investimento coletivo em valores mobiliários e a regulação sobre gestores de fundos de investimento alternativos continham provisões para reduzir a superestimação sobre avaliações de riscos de crédito por parte desses dois atores³.

b) *Diretiva sobre Gestores de Fundos de Investimento Alternativos*

A tentativa de regular *hedge funds* na UE ganhou destaque dada a crise financeira. Em junho de 2009, a Comissão Europeia apresentou sua propos-

2 Proposta para “REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL amending Regulation (EC) No 1060/2009 on credit rating agencies”

3 Proposta para “DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL amending Directive 2009/65/EC on the coordination of laws, regulations and administrative provisions relating to undertakings of collective investment in transferable securities (UCITS) and Directive 2011/61/EU on Alternative Investment Funds Managers in respect of the excessive reliance on credit ratings”

ta para o rascunho da Diretiva sobre Gestores de Fundos de Investimento Alternativos, a qual incluía gestores de *hedge funds*, fundos de *private equity* e fundos imobiliários, cobrindo, assim, uma larga gama de entidades financeiras. Os principais defensores da proposta da diretiva foram França, Alemanha e Itália, ao passo que Reino Unido, alguns países ao Norte e gerentes de fundos de investimento alternativo concordaram relutantemente com a diretiva e, apenas após algumas das provisões mais controversas, caírem por terra. (ver Buckley & Howarth, 2010, Quaglia, 2011). Depois de intenso *lobby* da indústria dos EUA e do Reino Unido, o rascunho da diretiva foi parcialmente revisado durante a presidência sueca⁴ da UE no segundo semestre de 2009. Um acordo entre o Conselho de Ministros e o Parlamento Europeu foi alcançado no final de outubro de 2010 e a diretiva deve entrar em vigor em 2013.

Ela introduziu uma autorização vinculante e um regime de supervisão para todos os gestores de fundos de investimento alternativo na UE, independente do domicílio legal de onde esses fundos eram gerenciados. Dessa forma, esses gestores ficaram sujeitos à autorização da autoridade competente nacional do Estado-membro e obrigados a reportar sistematicamente informações relevantes aos supervisores. A diretiva estabeleceu um passaporte europeu para esses gestores. Com isso, eles foram autorizados a vender fundos para investidores profissionais de outros Estados-membro, aos quais não eram permitidos impor requerimentos adicionais (Council of Ministers & European Parliament, 2011).

A diretiva também incluiu algumas decisões equivalentes que haviam sido suavizadas durante as negociações. A administração dos EUA tornou pública sua oposição quanto às proposições sobre os terceiros países como proposto inicialmente no rascunho da diretiva. A *Securities and Exchange Commission* dos EUA afirmou não ser provável que conseguisse cumprir com o critério de equivalência sugerido no rascunho quanto aos gestores de fundos de investimento alternativo, o que teria fechado a UE ao mercado de fundos norte-americano (Harris, 2010). O Ministério do Trabalho britânico juntou forças à administração Obama para eliminar as demandas impostas sobre os fundos dos terceiros países, pois muitos gestores britânicos de fundos de investimentos alternativos

4 A Suécia possui uma indústria de capital de tipo *private equity* significativa. Assim, é vista como um ator com grande interesse na revisão do texto da diretiva.

gerem fundos sediados fora da UE por questões fiscais. As autoridades britânica e norte-americana foram bem sucedidas ao advogar um regime que permitiu fundos extra-UE serem comercializados dentro da UE, dado que a jurisdição em que se embasam tenha padrões regulatórios “equivalentes”, com um conjunto de critérios flexível para determinar essa equivalência. (Buckley & Howarth, 2010).

c) *Regulação do Mercado de Infraestrutura europeu*

Antes da crise financeira global, um grande número de derivativos foi negociado no mercado de balcão (*over the counter*), não por meio de bolsas de valores e não foram declarados por meio de contrapartidas centrais. A negociação de derivativos em bolsas de valores aumenta a transparência e as contrapartidas centrais reduzem o risco de “contraparte” (risco incorrido por uma parte de que as outras envolvidas em um contrato não cumpram com o mesmo), fazendo com que assim, um participante do mercado não cause o colapso de outros *players* desse mercado, colocando, então, o sistema financeiro como um todo em risco. Os derivativos do mercado de balcão compreendem uma larga variedade de produtos (taxas de juros, crédito, capitais de *equity*, câmbio e *commodities*) com diferentes características. Eles são usados numa variedade de maneiras, incluindo para propósitos como *hedging*, investimento e especulação. Eles compõem quase 90% dos mercados de derivativos. A falência do Lehman Brothers e a recuperação da AIG (American Insurance Group) ressaltaram a necessidade de se obter mais informações confiáveis sobre o que acontece no mercado de balcão de derivativos, o qual no passado se manteve fora do perímetro de regulação. No passado, as autoridades dos EUA e o Reino Unido se opuseram veementemente à regulação dos derivativos. Após a crise, suas posições mudaram.

Em setembro de 2010, a Comissão propôs a Regulação do Mercado de Infraestrutura europeu. A legislação proposta visava assegurar a transparência das transações de derivativos no mercado de balcão e reduzir os riscos associados a esses produtos, mudando, quando possível, o mercado de derivativos para contrapartes centrais. Essas reduziriam riscos de calotes, pois atuariam como intermediários entre vendedores e compradores de derivativos. Eles iriam assegurar a solvência desses participantes requisitando depósitos e coberturas adicionais. A regulação proposta também envolveria a criação de normas harmônicas e sobre a supervisão da UE quanto a

repositórios de transações. A comunicação sobre todas as transações seria obrigatória e proveria às autoridades de supervisão a visão geral desses mercados.

Essa regulação foi considerada uma parte crítica da legislação pela Comissão e pelos Estados-membro a fim de alcançar os compromissos do G20 estabelecidos na Cúpula de Pittsburgh, em setembro de 2009. Foram inicialmente concebidos pela Comissão como uma diretiva, mas rapidamente se transformaram em regulação. Essa distinção é importante, porque, como explicado acima, regulações tomam caráter de lei com efeito imediato sobre os Estados-membro da UE, sem discricções quanto à sua interpretação. Essa regulação foi dirigida pela Comissão com apoio da Alemanha e da França. O governo britânico foi favorável, mas se opôs a certos elementos da legislação proposta (ver Buckley et al, 2012). O Parlamento e o Conselho concordaram sobre suas posições de negociação em julho de 2011 e outubro de 2011, respectivamente. Subsequentemente, um “triálogo” entre o Conselho, o Parlamento e a Comissão se realizou. O texto final (Nível 1) da regulação foi finalmente acordado em março de 2012.

O debate sobre o regime dos terceiros países sob a Regulação do Mercado de Infraestrutura europeu foi especialmente complexo. Essas provisões precisam garantir segurança jurídica e ao mesmo tempo evitar sobreposições e/ou lacunas em relação à legislação similar em outros países e assegurar um campo de negociação internacional para as contrapartes centrais da UE e simultaneamente cumprir com as obrigações impostas pela Organização Mundial do Comércio. O texto final estabeleceu que o reconhecimento de uma contraparte central de um terceiro país por parte da Autoridade Europeia dos Valores Mobiliários e dos Mercados requereria, primeiramente, uma decisão de equivalência por parte da Comissão Europeia, certificando que os padrões legais e de supervisão daquele terceiro país são equivalentes aos da UE. A Autoridade também deveria estabelecer providências para a cooperação junto às autoridades competentes desses terceiros países. O reconhecimento de repositórios de transações de um terceiro país estaria sujeito à equivalência de decisões pela Comissão. Além disso, a legislação visa a um acordo internacional entre a Comissão Europeia e terceiros países com relação ao acesso mútuo sobre dados e trocas de informações quanto aos contratos no mercado de balcão de derivativos firmados em repositórios de transações.

2. A REFORMA “DE-LAROISIÈRE” DA SUPERVISÃO FINANCEIRA DA UE

A crise financeira global revelou a fraqueza da supervisão macro-prudencial existente na UE e a inadequação dos modelos de supervisão nacionais em regular mercados financeiros integrados com operadores transfronteiriços (Group of Thirty, 2009). Isso expôs as deficiências na aplicação consistente da *Community Law* (a falta de um guia de regras da Europa), bem como a insuficiente cooperação entre supervisores quanto à troca de informações e o gerenciamento de crises. Em 2009, um grupo de especialistas financeiros sêniores liderado pelo ex-chefe do Banco da França produziu um relatório sobre essa questão, o qual foi nomeado a partir do líder do grupo – Grupo de Larosière 2009. A partir do relatório de Larosière, em setembro de 2009, a Comissão avançou uma série de propostas legislativas para a reforma conjunto de direções micro e macro-prudenciais para a supervisão financeira da UE. As propostas da Comissão tornaram-se consenso pelo Conselho e pelo Parlamento Europeu em outubro de 2010 e foram implementadas no início de 2011⁵.

As principais inovações institucionais foram o estabelecimento de um Conselho Europeu de Risco Sistêmico, sendo seu presidente eleito a partir dos membros do Conselho Geral do Banco Central Europeu e responsável por monitorar o risco macro-prudencial; pela transformação dos comitês de reguladores nacionais denominados de nível três Lamfalussy em autoridades independentes com personalidade jurídica; e pelo aumento do orçamento e reforço de poder. Os órgãos recém-criados, nomeadamente a Autoridade Bancária Europeia, a Autoridade Europeia dos Seguros e Pensões Complementares de Reforma e a Autoridade Europeia dos Valores Mobiliários e dos Mercados foram responsabilizados com as tarefas de coordenar a aplicação de padrões de supervisão e promover uma cooperação mais forte entre supervisores nacionais. Além disso, autoridades supervisoras individuais Europeias ficaram encarregadas de papéis específicos: por exemplo, a Autoridade Europeia dos Valores Mobiliários e dos Mercados monitora a atividade das agências de avaliação de risco de crédito, ao passo que as autoridades bancária e de seguros e pensão realizam “testes de resistência” de seus setores respectivos.

5 Todos esses textos legislativos podem ser encontrados em: http://ec.europa.eu/internal_market/finances/committees/index_en.htm

Nas negociações dessas reformas institucionais, houve discordâncias no Conselho e entre o Conselho e o Parlamento Europeu quanto aos poderes desses novos órgãos criados bem como quanto ao papel do Parlamento dentro dessa nova arquitetura proposta. No Conselho, houve preocupações (principalmente dos britânicos) quanto a dar poderes para essas novas autoridades que transpusessem o poder dos reguladores nacionais e sobre a possibilidade de supervisão de instituições individuais financeiras transfronteiriças (European Voice, 4 de março de 2009). Além do Reino Unido, Irlanda e Luxemburgo também foram relutantes a transferir poderes de seus supervisores nacionais para órgãos além de suas fronteiras (Financial Times, 20 de março de 2009). Além disso, o governo britânico relutou quanto a garantir poderes de decisão para órgãos de nível supranacional – europeu – na medida em que os fundos públicos para enfrentar crises bancárias vêm de orçamentos nacionais. Nesse sentido, Gordon Brown, o então primeiro-ministro britânico, garantiu que o novo sistema de supervisão não incluiria poderes que forçassem governos nacionais a salvarem bancos. Isso dito, o número de Estados-membro, particularmente aqueles que se constituem em influentes centros financeiros, Reino Unido, França e Alemanha, favoreceram uma abordagem de reforma mais limitada e hesitaram quanto à transferência de poder substantiva para o nível europeu (Buckley & Howarth, 2010). Isso levou a uma redução significativa no escopo das propostas da Comissão durante as negociações no Conselho. De forma oposta, o Parlamento Europeu argumentou que as propostas da Comissão não foram longe o suficiente e foi inflexível quanto a defender os poderes das autoridades europeias e melhorar seu próprio papel de supervisor. Em alguma medida foi bem sucedido ao fazê-lo.

3. A UNIÃO BANCÁRIA⁶

Em junho de 2012, os problemas enfrentados por alguns bancos espanhóis e a necessidade de recapitalizá-los expôs o ciclo vicioso entre a crise soberana de débito e a crise financeira bancária. O Conselho Europeu⁷ e o Encontro da Zona do Euro concordaram em aprofundar a União Econômica e Monetária

6 Essa seção se baseia fortemente em Howarth & Quaglia, 2013b

7 European Council (2012a) *Conclusions of the European Council 28/29 June*, EUCO 76/12, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/131388.pdf

criando a União Bancária (Euroarea Statement, 2012). A União Bancária tem cinco elementos: (1) um guia de regras da UE único; (2) um sistema de garantia de depósitos comum; (3) um padrão único sobre resolução de questões bancárias; (4) o Mecanismo de Supervisão Único (SSM na sigla em inglês) para bancos; e (5) um mecanismo de apoio fiscal comum para bancos deficitários. Discutiremos esses cinco elementos em seguida.

Um único guia de regras, o qual foi defendido pela UE em seguida ao estouro da crise financeira mundial, significa um grupo de regras completamente harmonizadas dentro da UE aplicadas consistentemente pelos Estados-membro. A legislação financeira da UE é composta principalmente de diretivas, as quais precisam ser adotadas pelos Estados-membro a fim de serem implementadas. Algumas dessas diretivas contêm muitas restrições nacionais, o que deixa aberta a possibilidade de opções nacionais ou “específica” a implementação dessas diretivas da UE. Por exemplo, a Diretiva III de Requisitos de Capital (CRD III) (2006) continha mais de 100 restrições nacionais (Quaglia, 2010). Em parte por essa razão, a Diretiva de Requerimento de Capital IV proposta compreende normas baseadas na máxima harmonização, o que, dessa forma, deixa pouco espaço de manobra para a transposição nacional com restrições (Comissão, 2011a) e a regulação, a qual é diretamente aplicada no Estados-membro (Comissão, 2011b), discutido previamente.

Dois dos elementos da União Bancária, um sistema de garantia de depósitos comum e um padrão sobre resolução de questões bancárias, estão ligados às propostas legislativas avançadas pela Comissão em 2010 e 2012, respectivamente, e foram discutidas acima. Essas propostas, as quais se aplicam a UE como um todo (e não somente à zona do Euro) estão sob processo de co-decisão pelo Conselho e pelo Parlamento. Enquanto isso, a Comissão deve apresentar uma proposta para a criação de uma única autoridade de solução, o próximo passo na União Bancária, seguindo o acordo sobre o Mecanismo de Supervisão Único (SSM). Sobre isso, a Comissão propôs que o Banco Central Europeu seria empoderado com tarefas de supervisão específicas sobre os bancos da Zona do Euro a fim de fortalecer a confiança na supervisão prudencial e na estabilidade financeira. Estados não-membros estariam aptos a participar do Mecanismo de Supervisão Único (SSM) de forma voluntária (Comissão, 2012a).

Quanto ao mecanismo de apoio fiscal comum, é notável a ligação entre a União Bancária e o Mecanismo de Estabilidade Europeu (ESM, na sigla em inglês) caso um apoio fiscal temporário seja necessário. Esse mecanismo é a

nova agência europeia, a qual deve substituir a Ferramenta Europeia de Estabilidade Financeira (EFSE, na sigla em inglês). Foi estabelecida em setembro de 2012, com uma capacidade total de empréstimo de €500 bilhões até 2014. Os Estados-membros do Mecanismo de Estabilidade Europeu podem aplicar para um resgate do ESM caso se encontrem em situação de dificuldade financeira ou caso seu setor financeiro seja uma ameaça à estabilidade, necessitando recapitalização. Todavia, os resgates do ESM estão baseados em fortes condicionais e Estados-membro tem que assinar um Memorando de Entendimento, o qual ressalta quais reformas devem ser aplicadas ou quais consolidações fiscais devem ser implementadas a fim de restaurar a estabilidade financeira. A Comissão propôs que o ESM seja usado para dar apoio a bancos em processo de falência diretamente.

Existem diversas questões em aberto (e potencialmente sensíveis) concernentes a União Bancária (ver Elliott, 2012; Pisani-Ferry et al., 2012; Veron, 2012). Mesmo quanto aos elementos acordados em 2012 e, notavelmente, o Mecanismo de Supervisão Único (SSM), muitas questões permaneceram. Primeiro, tanto as propostas da Comissão em setembro e o acordo de dezembro colocaram de lado os detalhes operacionais do SSM e, notavelmente, a relação entre o Banco Central Europeu e a supervisão nacional prudencial e as responsabilidades e poderes do Banco e a Autoridade Bancária Europeia e a relação entre esses dois órgãos. Segundo, muitas questões sobre a organização futura das autoridades nacionais de supervisão dada a perda de seus poderes potenciais. Além disso, a relação entre autoridades nacionais prudenciais na operação da União Bancária não ficou clara, assim como a relação entre essas autoridades e as autoridades prudenciais dos Estados-membro da UE fora da União Bancária e aqueles fora da UE.

Possivelmente, e mais relevante, a ausência de um corpo central da UE responsável pelo gerenciamento da crise financeira e a falta de resoluções comuns e um sistema de garantia de depósitos colocam dúvida sobre a capacidade de a Zona Euro lidar efetivamente com o gerenciamento da crise e a sua solução. O poder de supervisão do Banco Central Europeu ainda precisa ser complementado por um padrão único para a resolução de crises de bancos. Ao final de 2012, o gerenciamento de crises e sua resolução mantiveram-se como competência nacional. Um corpo responsável por isso ainda não havia sido proposto no nível da UE. Sua criação seria inevitavelmente controversa, uma vez que designaria poderes decisórios com implicações fiscais.

O impacto da União Bancária sobre o tamanho e a organização do Banco não ficou esclarecido. Em dezembro, algumas autoridades do mesmo comunicaram sobre a provável necessidade para a contratação de 500 membros de staff dos órgãos de supervisão nacionais, mas esse número foi subestimado⁸. O presidente Draghi contratou uma consultoria privada para preparar um relatório (publicado em janeiro de 2013) sobre os passos necessários para preparar o Banco Central Europeu para a União Bancária. A consultoria recomendou que o Banco deveria mais do que dobrar seu pessoal, com uma expansão de quase dois mil funcionários, a serem alocados na operação do Mecanismo de Supervisão Único (SSM), até 2017 – data até a qual o Banco estaria supervisionando quase 200 bancos diretamente⁹. Em comparação, havia aproximadamente 1,5 mil oficiais trabalhando em supervisão prudencial na Alemanha (no Bundesbank e no BaFin, a Autoridade de Supervisão Financeira Federal).

O acordo de Dezembro envolveu a criação de um comitê de mediação planejado entre o quadro de supervisão bancária e o Conselho do Banco Central Europeu. Isso foi um último compromisso introduzido para satisfazer o governo alemão, o qual se opôs a designar automaticamente a responsabilidade ao BCE por dificuldades que este não conseguiria supervisionar¹⁰. Ficou acordado, então, que o comitê de mediação interviria quando o quadro de supervisão bancária (o qual incluiria tanto membros da Zona do Euro quanto não-membros) discordasse do Conselho do BCE sobre a supervisão de algum banco específico.¹¹

8 *Financial Times*, 4 de fevereiro de 2013.

9 *Financial Times*, 4 de fevereiro de 2013.

10 *Financial Times*, 17 de dezembro de 2012.

LUCIA QUAGLIA · Department of Politics, da University of York. Reconheço o apoio financeiro do European Research Council (Grant 204398 FINGOVEU) e a British Academy e o Leverhulme Trust (SG 120191). Esse artigo foi escrito quando fui pesquisadora visitante no Instituto Max Planck, no European University Institute e no Hanse-WissenschaftsKolleg. Todos os erros e omissões são de minha autoria.

REFERÊNCIAS

- BAKER, A. The New Political Economy of the Macroprudential Ideational shift. *New Political Economy*, iFirst, 2012.
- BASEL COMMITTEE ON BANKING SUPERVISION. *Basel III: A global regulatory framework for more resilient banks and banking systems*. December, 2010a.
- BASEL COMMITTEE ON BANKING SUPERVISION. *Basel III: International framework for liquidity risk measurement, standards and monitoring*. December, 2010b.
- BROBY, D. The regulatory evolution of the post credit crisis fund management industry. *Journal of Economic Policy Reform*, 15 (1), p. 5-11, 2012.
- BRUNNERMEIER, M., CROCKETT, A., GOODHART, C., PERSAUD, A.D., SHIN, H.S. The fundamental principles of financial regulation. *Geneva Reports on the World Economy*, 11, 2009.
- BUCKLEY, J., HOWARTH, D., QUAGLIA, L. Internal market: The Ongoing Struggle to 'Protect' Europe from its Money Men. *Journal of Common Market Studies Annual Review*, 50 (s1), p. 119-141, 2012.
- BUCKLEY, J, AND HOWARTH, D. Internal market gesture politics? Explaining the EU's response to the financial crisis. *Journal of Common Market Studies Annual Review*, 48 (s1), p. 119-141, 2010.
- CARMASSI, J., GROS, D. AND MICOSI, S. The Global Financial Crisis: Causes and Cures. *Journal of Common Market Studies*, 47 (5), p. 977-96, 2009.
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. Proposal for a Council Regulation conferring specific tasks on the European Central Bank concerning policies relating to the prudential supervision of credit institution. COM(2012) 511 final. Brussels, 12 September, 2012a
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. Proposal for a directive establishing a framework for the recovery and resolution of credit institutions and investment firms and amending. Brussels, COM(2012) 280/3, 2012b.
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. *Proposal for a Directive on the Access to the Activity of Credit Institutions and the Prudential Supervision of Credit Institutions and Investment Firms 2011/453/EC*. 20 July, 2011a.
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. *Proposal for A Regulation on Prudential Requirements for Credit Institutions and Investment Firms 2011/452/EC*. 20 July, 2011b.
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. *Directive on Deposit Guarantee Schemes [recast]*. 12 July, 2010a.
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. *Directive amending Directive 97/9/EC on investor compensation Schemes*. 12 July, 2010b.
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. *White Paper on Insurance Guarantee Schemes*, 12 July, 2010c.
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. *Proposal for a Regulation on OTC derivatives, central counterparties and trade repositories*. 15 September, 2010d.

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. *Recommendation on Remuneration Policies in the Financial Services Sector 2009/384/EC*. 30 April, 2009.

COUNCIL OF MINISTERS AND EUROPEAN PARLIAMENT. *Directive on Alternative Investment Fund Managers*, 2011.

COUNCIL OF MINISTERS AND EUROPEAN PARLIAMENT. *Regulation (EC) No 1060/2009 of 16 September 2009 on credit rating agencies*, 2009b.

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. text agreed by the Council on the Commission 'Proposal for a Council Regulation conferring specific tasks on the European Central Bank concerning policies relating to the prudential supervision of credit institutions' (SSM Regulation), Brussels, 2012. <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/12/st17/st17812.en12.pdf>

DE LAROSIÈRE GROUP. *The High Level Group on Financial Supervision in the EU*. 25 February, Brussels, 2009.

Dyson, K., Quaglia, L. *European Economic Governance and Policies. Volume II: Commentary on Key Policy Documents*. Oxford: OUP, 2010.

ECOFIN. Press Release 17598/12, 3214th Council Meeting, Economic and Financial Affairs, 13 December, 2012. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ecofin/134287.pdf

ELLIOTT D.J. Key Issues On European Banking Union Trade-Offs And Some Recommendations. *Global Economy & Development Working Paper* 52, November, 2012.

EUROAREA SUMMIT STATEMENT, 29 June 2012, Brussels.

EUROPEAN COUNCIL. *Conclusions of the European Council 28/29 June*, EUCO 76/12, 2012a. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/131388.pdf

EUROPEAN COUNCIL. *Conclusions of the European Council 14 December 2012*, EUCO 205/12,, 2012b. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/134353.pdf

FINANCIAL SERVICES AUTHORITY. *The Turner Review, A Regulatory Response to the Global Banking Crisis*. March, London, 2009.

THE GROUP OF THIRTY. *Financial Reform: A Framework for Financial Stability*. Washington DC, 2009.

HARDIE, I. AND HOWARTH, D., (forthcoming). *Varieties of Financial Capitalism* [check title., Oxford: OUP.

HELLEINER, E. *States and the Reemergence of Global Finance: From Bretton Woods to the 1990s*. Ithaca: Cornell University Press, 1994.

HIGH-LEVEL EXPERT GROUP ON REFORMING THE STRUCTURE OF THE EU BANKING SECTOR, 2012. Mandate, http://ec.europa.eu/internal_market/bank/docs/high-level_expert_group/mandate_en.pdf

HOWARTH, D.; QUAGLIA, L. Economic Governance and the political economy of new capital requirements in the European Union, *Journal of European Integration*, 35, 3, p. 333-346, 2013a.

HOWARTH, D. AND QUAGLIA, L. Banking Union as Holy Grail: Rebuilding the Single Market in Financial Services, Stabilizing Europe's Banks and "Completing" Economic and Monetary Union', *Journal of Common Market Studies*, 49, 1, p. 119-141, 2013b.

- KRUGMAN, P. Austerity and Growth. *New York Times*, 18 February, 2012a.
- KRUGMAN, P. European Crisis Realities. *New York Times*, 25 February, 2012b.
- INTERNATIONAL MONETARY FUND (IMF). Staff Report for the 2011 Article IV Consultation—Supplementary Information. No. 11/220, 2011.
- MOSCHELLA, M. Getting Hedge Funds Regulation into the EU Agenda: The Constraints of Agenda Dynamics. *Journal of European Integration*, 33 (3), p. 251-266, 2011.
- MÜGGE, D. The European presence in global financial governance: a principal-agent perspective. *Journal of European Public Policy*, 18 (3), p. 383-402, 2011.
- PAGLIARI, S. A Wall Around Europe? The European Regulatory Response to the Global Financial Crisis and the Turn in Transatlantic Relations. *Journal of European Integration*, iFirst, 2012.
- PAGLIARI, S. Who governs finance? The shifting public-private divide in the regulation of derivatives, rating agencies, and hedge funds. *European Law Journal*, 17 (6), p. 44-61, 2011.
- PAULY, L. The Old and the New Politics of International Financial Stability. *Journal of Common Market Studies*, 47 (5), p. 955-975, 2009.
- PISANI-FERRY J. and , WOLFF G.B. The fiscal implications of a banking union, Bruegel policy paper, 14 September, 2012.
- QUAGLIA, L., 2012. The “old” and “new” politics of financial services regulation in the European Union. *New Political Economy* 17 (4), p. 515-535, 2012.
- QUAGLIA, L. ‘The ‘Old’ and ‘New’ Political Economy of Hedge Funds Regulation in the European Union. *West European Politics*, 34 (4), p. 665-682, 2011.
- QUAGLIA, L. The Politics of Regulating Credit Rating Agencies in the European Union’, *Working paper of the Centre for Global Political Economy at the University of Sussex*, N 5, June, 2009.
- QUAGLIA, L. R. Eastwood and P. Holmes. The financial turmoil and EU policy cooperation 2007-8. *Journal of Common Market Studies Annual Review*, 47 (1), p. 1-25, 2009.
- ROYO, S., (forthcoming). The Global Crisis and the Spanish Financial System What Can We Learn?. *Governance*, pp at proof stage.
- VERON, N. Briefing Paper for the European Parliament, 2012. Available at <http://veron.typepad.com/main/2012/10/briefing-paper-for-the-european-parliament.html>, accessed 3 March 2013.
- VERON, N and WOLFF, G. From Supervision to Resolution: the Next Steps on the Road to the European Banking Union. *Bruegel Policy contribution*, issue 2013/04.
- WOLL, C. The Defense of Economic Interests in the European Union: A Strategic Analysis of Hedge Fund Regulation. in R. MAYNTZ (ed.) *Crisis and Control: Institutional Change in Financial Market Regulation*. Frankfurt a.M.: Campus, 195-209, 2012.

DÉFICIT DEMOCRÁTICO DA UNIÃO EUROPEIA: a Crise da Zona do Euro como um fator agravante?

Vivien A. Schmidt

Antes da crise da Zona do Euro, a questão sobre se a União Europeia sofreria de um déficit democrático se manteve aberta. De um lado estavam aqueles que argumentavam que a UE não tem déficit democrático porque sua legitimidade está apoiada não só na eficácia dos resultados de suas políticas – incluindo mais notavelmente o Mercado Único, a Moeda Única, e a grande variedade de direitos garantidos – mas também na qualidade de sua mistura de processos de governança¹. De outro lado estão aqueles que insistem que a UE tem grandes problemas de legitimidade não só porque sua “política” não é participativa o suficiente, dando aos cidadãos representação direta e participação a nível de UE insuficientes, mas também porque tem um impacto deletério nas democracias nacionais dos estados-membros.

Desde o começo da crise na Zona do Euro, a resposta sobre se a UE tem um déficit democrático não está mais em questão. A maioria das respostas atualmente são afirmativas, dos manifestantes nas ruas aos políticos nacionais e líderes da UE. Ao passo em que alguns duvidam da eficácia dos resultados das políticas da EU, enquanto a UE entra em recessão ao mesmo tempo em

1 Estes são normalmente vistos como englobando cinco tipos diferentes de processos de governança: a tomada de decisão intergovernamental do Conselho Europeu; o “Método Comunitário” de tomada de decisão conjunta entre a Comissão, Parlamento Europeu (PE) e o Conselho; supra-nacionalismo dos órgãos regulatórios como o Banco Central Europeu (BCE), a Corte Europeia de Justiça (CEJ), e diretório-gerais da Comissão como Competição ou Comércio Internacional; e o Método Aberto de Coordenação sobre políticas de trabalho e sociais.

que empréstimos de resgate e garantias se proliferam, outros desacreditam no crescente desequilíbrio nos processos de tomada de decisão, pendendo em direção à decisão intergovernamental tomada pelo Conselho, acompanhada de supervisão técnica da Comissão, mais ações independentes do Banco Central Europeu (BCE) e significativa ausência de envolvimento do Parlamento Europeu (PE). Além disso, quase todos concordam que a UE requer mais representação democrática para garantir legitimidade, e assim, maior integração política para acompanhar a integração econômica que continua sempre a ser aprofundada, resultante das sucessivas respostas à crise. Mas o que tal “maior união política” ocasionaria se mantém uma questão controversa.

Neste trabalho, eu exploro mais de perto a questão de como analisar a UE em termos de legitimidade democrática, para esclarecer as diferentes dimensões do déficit democrático e como isso tem sido exacerbado pela crise na Zona do Euro, antes de sugerir algumas formas de remediar tal déficit. Eu começo definindo os mecanismos de legitimidade da democracia europeia nos termos da teoria de sistemas mais usada pelos cientistas políticos para discutir a legitimidade da EU – resultados políticos “de saída” e participação política “na entrada”, mas especificando um mecanismo adicional envolvendo processos de governança “através”. Eu então uso estes para ajudar a analisar os desafios particulares gerados pela crise na Zona do Euro sobre a legitimidade democrática, tanto no nível da UE quanto no nacional. Em particular, eu pergunto: a UE pode democratizar suas instituições, repensar sua organização e regras, e estimular seus cidadãos?

1. LEGITIMIDADE DE ENTRADA, DE SAÍDA E ATRAVÉS² NA UNIÃO EUROPEIA

Legitimidade democrática na UE é com frequência teorizada em termos de dois mecanismos legitimizadores derivados da teoria dos sistemas: a *entrada*, julgada em termos da capacidade de resposta às preocupações dos cidadãos como resultado da participação “pelas pessoas”, e saída, julgada em termos da eficácia dos resultados da política da UE “para as pessoas”³. A entrada está preocupada com a participação e deliberação ativas dos cidadãos nos processos políticos

2 N. do T.: tradução dos termos *input*, *output* e *throughput*, este último um neologismo da autora.

3 Scharpf, 1970, 1999.

da UE e a representatividade das instituições da UE. A saída relaciona legitimidade primeiramente com resultados das políticas, isto é, a eficácia das soluções da UE aos problemas. Debates sobre a legitimidade da UE tenderam a se dividir entre aqueles que argumentam que a UE pode ser legitimizada somente baseado nas políticas de saída, porque as políticas produzidas pelos reguladores independentes em múltiplos sistemas de veto servem intrinsecamente ao interesse geral⁴, e há aqueles que insistem que políticas de entrada são necessárias e insuficientes na UE.⁵

O que geralmente é esquecido nesta formulação dicotômica da legitimidade da UE é um terceiro mecanismo de legitimação, também derivado da teoria dos sistemas, que foca no que acontece na “caixa preta” da governança entre a entrada e a saída, que eu chamo de “através”.⁶ “Através” envolve processos de governança da UE com as pessoas.⁷ Ele foca na eficácia dos processos de tomada de decisão,⁸ na responsabilidade daqueles engajados com a tomada de decisão,⁹ na transparência da informação,¹⁰ e na inclusão dos processos e abertura à consulta dos grupos de interesse da “sociedade civil”.¹¹ A qualidade dos processos de governança, então, e não só a eficácia dos resultados ou a participação e representação dos cidadãos, é um critério importante para avaliar a legitimidade da UE. Por muito tempo tem estado dentre as formas centrais com a qual jogadores institucionais da UE tentam responder às críticas sobre a pobreza de legitimidade de entrada da UE e reforçar reivindicações sobre a legitimidade de saída. Ao fazer isso, eles agiram sob a suposição de que um bom rendimento possa servir como uma forma de “cordão sanitário” para a UE, garantindo a confiabilidade dos processos e servindo, assim, como uma forma de reforçar, ou melhor, ressegurar, a legitimidade do nível de governança da UE.

Mas essa suposição que processos através possam de alguma forma compensar a ausência de políticas de entrada ou resultados de saída é realmente problemático. Ao

4 Majone, 1998; Moravcsik, 2002.

5 E.g, Mair, 2006; Hix, 2008.

6 Schmidt, 2013; veja também Zürn, 2000; Benz e Papadopoulos, 2006.

7 Aqui, eu adicionei uma preposição à famosa frase de Lincoln “governo por, de e para as pessoas” para indicar outro mecanismo de legitimação que teóricos pluralistas, a partir dos anos 1950, começaram a adicionar aos três tradicionais, envolvendo interesses de intermediação em regimes pluralistas. (Schmidt, 2006).

8 Scharpf, 1988.

9 Harlow e Rawlins, 2007.

10 Héritier, 2003.

11 Ex.: Coen e Richardson, 2009.

passo que políticas de entrada *pelas* pessoas e políticas de saída *para* as pessoas podem envolver *trade-offs* em relação à legitimidade democrática, na qual mais de um compensa por menos do outro, através *com* as pessoas não interage com a entrada e a saída da mesma maneira. Pouca entrada por parte dos cidadãos pode ser compensada com boas políticas de saída, e muita entrada por parte dos cidadãos pode legitimar uma política, mesmo que seja ineficiente. Para ilustrar, nos primeiros anos da UE, muitos explicaram o “consenso permissivo” dos cidadãos da UE como um em que suas satisfações gerais com as políticas de saída significava que havia pouca preocupação com sua falta de entrada. Em contraste com o *trade-off* entre entrada/saída, um através de maior qualidade – por mais que a eficácia das regras, a responsabilidade dos atores ou processo transparente, aberto e acessível – não compensa por políticas de saída ruins ou participação de entrada mínimas. Mas um através ruim – consistindo de práticas de governança opressivas, incompetentes, corruptas ou tendenciosas – é provável que enfraqueça percepções públicas sobre a legitimidade da governança da UE, e pode até levar ao questionamento da entrada e da saída ao parecer que enviesa a política representativa ou mancha as soluções de políticas.¹²

A natureza de múltiplos níveis do sistema da UE complica ainda mais as questões, já que estes mecanismos de legitimidade estão profundamente divididos entre os níveis nacional e da UE. Devido ao fato que a UE carece de políticas de entrada provenientes de um governo eleito diretamente, sua legitimidade democrática de baseia primeiramente nas políticas de saída *para* as pessoas e processos *com* as pessoas a nível de UE. A participação na entrada pelas pessoas se mantém, porém, situada principalmente a nível nacional. Isso resulta em “política sem políticas de ação”¹³ a nível nacional, já que mais e mais decisões sobre políticas de ação foram movidas para o nível da UE, enquanto deixa a política de direita e esquerda para a arena nacional. Em nível nacional, a divisão dos mecanismos de legitimidade tem tido sérias consequências, nas quais cidadãos podem sentir que eles têm poucos recursos frente às políticas da UE das quais eles discordam politicamente. Eles, portanto, consideram os políticos nacionais responsáveis por políticas de ação pelas quais não são completamente responsáveis, sobre as quais podem ter pouco controle, e às quais podem não ser comprometidos politicamente.¹⁴ A crescente mudança de governos durante a crise na Zona do Euro

12 Schmidt, 2013.

13 NT: No original lê-se “politics without policy”. Em português, a frase perde parte do efeito, devido ao fato que ambas as palavras são traduzas como “política”.

14 Schmidt, 2006.

em particular, oferece evidência para isso, assim como o crescimento de partidos nos extremos políticos, e as dificuldades que alguns partidos vencedores tem para formar governos, mais notavelmente no caso recente da Itália.

Como contraste, a nível da UE, encontramos “políticas de ação sem política”. As políticas de direita e esquerda são muito menos presentes que nas políticas de interesse nacional no Conselho, as políticas de interesse público no Parlamento Europeu (onde consenso e compromisso estão na ordem do dia), e as políticas de interesses organizados e/ou tecnocracia na Comissão Europeia.¹⁵

Ainda assim, e aqui está o atrito, apesar do discurso em nível de UE parecer ser políticas de ação sem política, o conteúdo real destas políticas pode ser muito político. A ausência de oportunidade para debate político em uma arena a nível europeu claramente visível e integrada adicionada ao discurso tecnocrata da Comissão e os discursos focados no consenso tanto do Conselho quanto do Parlamento, fazem as políticas da UE parecerem apolíticas.

Mas as políticas econômicas, em particular aquelas em resposta à crise na Zona do Euro, são na realidade altamente conservadoras, seguindo ideias neo-liberais e ordo-liberais (leia-se alemãs) sobre a necessidade de “moeda segura¹⁶” e “finanças estáveis”.¹⁷ Estas ideias políticas foram usadas para empurrar políticas de aperto de cinto a todos os países a partir de 2010, enquanto para aqueles com problemas elas significaram redução radical do déficit e austeridade severa para lidar com os altos déficits e dívidas, empurrando tais países ainda mais fundo na recessão econômica. Apesar de claramente políticas em substância, estas políticas foram apresentadas como soluções tecnocratas apolíticas para as quais NHA, “não há alternativa” (ecoando a famosa frase de Thatcher). Como tal, em nível de UE o impulso a tais ideias não esteve sujeito a debate significativo no Conselho, deliberação no Parlamento Europeu, ou discussão na Comissão – em particular entre 2010 e 2012. O ponto aqui não é criticar estas políticas (de saída) como substancialmente ruins – ou elogiá-las como boas – mas tem havido pouco debate político de entrada legitimador sobre elas nas instituições da UE. A crise na Zona do Euro teve como resultado exacerbar as “políticas sem política” da UE ao mesmo tempo em que têm cada vez mais frustrado os eleitores nacionais que estão sujeito à “política sem políticas”. O único momento em que política parece ter sido trazida de volta foi no discurso de Mario Monti, recém indicado como Primeiro Ministro,

15 Schmidt, 2006, p. 21-29.

16 Tradução livre de “sound money”.

17 Veja Jones, 2013; Schmidt e Thatcher, 2013.

cujos discursos foram focados em promover crescimento, e no discurso de campanha do candidato à presidência francesa François Hollande (apesar de notavelmente menos quando se tornou presidente). Isto teve a vantagem de revelar que política também existe nas decisões institucionais a nível de UE. Mas são políticas da UE nas mãos – e calendários – das políticas nacionais.

Além disso, as mudanças nos processos de tomada de decisão “através” após a crise na Zona do Euro também significativamente afetaram as questões de legitimidade. No lugar da predominância de longa data do Método Comunitário de tomada de decisão conjunta entre o Conselho, Parlamento Europeu, e Comissão, a tomada de decisão intergovernamental pelo Conselho veio a dominar. E é o Conselho que na maior parte decidiu sobre as regras “através” a serem aplicadas aos países da Zona do Euro, largamente ausente a entrada no nível de UE através do envolvimento do Parlamento Europeu. Além disso, o intergovernamentalismo do Conselho também transformou largamente a Comissão em um secretariado, não só porque o Conselho com frequência decide sozinho sobre iniciativas, mas também por determinar mecanismos de implementação. Isso largamente limita a Comissão em relação ao monitoramento da observância, limitando sua flexibilidade em relação à aplicação das regras de uma maneira adaptada às frequentes diferentes necessidades do país em questão.

Notavelmente, mesmo que as mudanças relacionadas à zona do euro sobre políticas de entrada, de saída e processos através da UE pareçam ser perfeitamente legítimas, decisões e tomada de decisões da UE podem estar em contradição direta com o que pode ser visto como democraticamente legítimo a nível nacional. Por exemplo, decisões não-majoritárias (saída) pela Comissão e pela Corte Europeia de Justiça (CEJ) que são consideradas para promover o interesse geral amplo da UE com frequência tiveram impactos diferentes nos estados-membros, e em alguns casos podem ser vistos como se para enfraquecer o que acredita-se serem não só legítimas democraticamente, mas também chave para a solidariedade social. Não há dúvida que muitas decisões da UE têm, ao longo dos anos, oferecido resultados (saída) positivos para os cidadãos da UE, incluindo políticas focadas na igualdade dos gêneros e portabilidade de pensões. Outras, porém, tiveram efeitos negativos em alguns países. Entre estas, a iniciativa de serviços da Comissão, que em sua iteração privilegiou regras dos países de origem, incluindo pensões e taxas de salários para trabalhadores de serviço em países receptores, famosamente aumentando a imagem do “encanador polonês” na França; e as decisões da CEJ focadas na liberdade de movimento que reduziram os direitos dos sindicatos suecos à greve nos casos de Laval e Viking;

ou quando derrubou cotas na escolas de medicina na Áustria para alunos alemães. Apesar de que estes podem ser vistos de forma positiva da perspectiva da UE, como promovendo uma governança *polanyiana* de correção de mercado para todos os europeus¹⁸, da mesma forma, elas podem ser vistas negativamente de uma perspectiva nacional como uma destruição neo-liberal pós-*polanyiana* das relações de trabalho nacionais e sistemas de bem estar, violando as preferências dos cidadãos (entrada) nos países afetados.¹⁹

Mas enquanto decisões que vêm do nível da UE podem enfraquecer a democracia nacional, o mesmo pode ser dito das decisões nacionais que têm repercussões em toda a UE. Em tais decisões, rapidamente retiradas sob intensa pressão dos líderes da UE, estava a decisão do Primeiro Ministro grego George Papandreou de realizar um referendo na Grécia sobre a aceitação dos cidadãos em relação ao empréstimo de resgate da UE-FMI e o pacote de austeridade. A decisão de Papandreou por um referendo poderia ser vista como um desejo genuíno de trazer a participação de entrada de volta, ao permitir que o eleitorado votasse se aceitava o pacote de resgate e, por extensão, se manteria ou sairia da zona do euro. O problema aqui, porém, é que ao re-emancipar o público grego, ele estava unilateralmente desemancipando o público maior dos países da Zona do Euro, para quem o futuro do euro em si estava sujeito ao resultado do referendo grego.²⁰ Qualquer voto “não” teria sido um desastre econômico para a Europa, ao colocar em risco a sobrevivência do euro. Além disso, a preparação até o referendo teria significado desastre econômico na Grécia, com uma corrida aos bancos gregos enquanto as pessoas ficariam preocupadas com as incertezas do resultado na Grécia.

A Grécia não é o único país a potencialmente enfraquecer a “democracia” da EU ao impor suas próprias decisões aos europeus como um todo. A constante evocação da Corte Constitucional da Alemanha para atrasar decisões ou impulsionar mudanças no Tratado tem sido outra forma na qual um país pode impor suas próprias visões do que é democraticamente apropriado a toda a UE. A Chanceler Merkel usou a Corte Constitucional Alemã primeiro como uma razão para atrasar o salvamento da Grécia na primavera de 2010, levando a uma piora de crise e à necessidade de criar o Fundo Euro-

18 Caporaso e Tarrow, 2008.

19 Höpner e Schäfer, 2007.

20 Dehousse, 2011.

peu de Estabilização Financeira (FEEF) contra um contágio ainda maior. Ela também a usou para insistir na criação de um mecanismo de empréstimo de resgate permanente, o Mecanismo Europeu de Estabilidade (MEE), dentro dos Tratados no outono de 2010, que levou ao aumento vertiginoso das taxas de juros sobre a dívida irlandesa quando a Chanceler insistiu que com isso haveria cortes, forçando a Irlanda a encontrar abrigo no Fundo Europeu de Estabilização Financeira (FEEF) quando os mercados entraram em pânico. Além disso, a Corte Constitucional Alemã decidindo sobre a supervisão democrática das decisões significou, adicionalmente, que a Chanceler tem que consultar o Bundestag (a casa baixa do Parlamento Alemão) sobre qualquer grande decisão na UE. Isso ocasionou repetidas paralisações das reuniões do Conselho Europeu para que a Chanceler consultasse o Bundestag a fim de satisfazer as regras impostas pela Corte Constitucional. Mais importante, este processo garante que um parlamento nacional, ou melhor, o comitê encarregado das questões sobre a UE, tenha poder de vetar negociações a nível de UE que envolvem 27, e logo 28 estados-membros. O ponto aqui não é que estados-membros devam agir sem os processos democráticos nacionais que eles considerem necessários para manter a legitimidade, mas que isso pode causar sérios problemas à eficácia da tomada de decisão europeia – e portanto à legitimidade “através” – se estes tipos de exigências democráticas nacionais forem multiplicadas nos outros estados-membros da UE.²¹ Igualmente significativo, isso coloca em risco impor a todos os outros estados-membros da UE as exigências de entrada de somente um dos membros – para melhor ou pior.

Juntas, todas as questões delineadas acima sugerem que o trilema que Dani Rodrik identifica quando escreve sobre excessos da globalização – leia-se neo-liberalismo aplicado sem limite – é ainda pior para a UE.²² Enquanto na economia global hiper-globalizada força países a escolher entre soberania nacional e democracia, na UE a hiper-europeanização reduz enormemente a soberania nacional em troca de uma autoridade em nível de UE e controle conjunto,²³ enquanto a democracia está em risco.

21 Dehousse, 2011.

22 Rodrik, 2011.

23 Schmidt, 2002.

2. DESAFIOS DA CRISE NA ZONA DO EURO À LEGITIMIDADE DEMOCRÁTICA A NÍVEL DE UE

Antes da crise na Zona do Euro, a legitimidade da moeda estava largamente fundada na sua política de saída. Isto foi geralmente visto como positivo porque o euro protegia os países da Zona do Euro de maiores flutuações cambiais já que mantinha credibilidade como moeda internacional. O BCE, como uma instituição não majoritária com grande independência de autoridade política, ganhou muitos pontos pelos resultados (saída) macroeconômicos de suas políticas monetárias junto com sua crescente boa comunicação (saída) sobre tais políticas, apesar dos problemas iniciais sob Wim Duisenberg. A Comissão, como o órgão supranacional responsável pela supervisão tecnocrata do cumprimento nacional, era visto como fornecedor de boa implementação (através), apesar do fato que o Conselho frustrou seus esforços de vetar orçamentos de certos países-membros (ex. Grécia em 2004) para evitar a violação da soberania nacional. Além disso, poucos questionaram a falta de políticas de entrada em um domínio onde não era vistas como necessárias ou apropriadas, também a nível nacional. E o compromisso com a estabilidade através de inflação, dívida e déficits baixos, insistido pela Alemanha, anunciado primeiramente no Tratado de Maastricht e reiterado no Pacto de Estabilidade e Crescimento, nunca foram questionados em princípio, apesar de praticados por França e Alemanha entre o começo e meio dos anos 2000, que forçaram um afrouxamento dos critérios baseado no fato que precisavam de mais tempo para atingir metas de déficit a fim de evitar a piora da recessão e, como “motores da Europa” diminuir o crescimento em toda a Europa.

Uma vez que a crise da dívida atingiu a Zona do Euro em 2010, e em particular uma vez que estados-membros tiveram que ir à UE e ao FMI para garantias de empréstimo de resgate enquanto os estados-membros da Zona do Euro em geral concordavam com a supervisão de seus orçamentos pela UE, crescentes perguntas surgiram sobre a legitimidade democrática destas medidas, práticas e políticas de atores institucionais. A UE foi criticada por alguns devido a seus processos (através) que eram muito lentos e suas políticas (saída) que eram inadequadas em resposta à crise da dívida na Grécia; insuficiente em relação às facilidades de garantia de empréstimo para países sob o risco de contágio e errônea em termo das políticas de “aperto de cintos” concordada por todos os estados-membros, com austeridade draconiana para países com

problemas, requerendo um nível de deflação de salários e ajuste econômico insustentáveis tanto política quanto socialmente.²⁴ Foi acusada por outros, porém, de políticas (saída) que resultariam em uma imprudente “união de transferência” e que violava as regras (através) nos tratados (em particular as do Tratado de Lisboa). Estas incluíam a cláusula de não-resgate que proíbe a UE e qualquer estado-membro de assumir compromisso ou responsabilidade financeira por qualquer outro; a cláusula que estipula que assistência financeira pode apenas ser dada a um estado-membro cujas dificuldades sejam causadas por “desastre natural ou ocorrências excepcionais além de seu controle”; e a cláusula que não permite que o BCE compre instrumentos de dívida de seus estados-membros, incluindo títulos do governo. Também houve preocupações sobre a falta de políticas nacionais (de entrada) por cidadãos do Nordeste da Europa e da direita que eram contra a “solidariedade econômica” envolvida nos empréstimos de resgate que eles sentiam que enviariam suas economias para o Sul; no Sudoeste da Europa, França, e na esquerda estavam cidadãos que viam pouca “solidariedade social” do Norte. Dito isso, reclamações também vieram daqueles que viam as decisões dos líderes dos estados-membros como ditados pelas políticas nacionais (entrada), com pouco em relação às necessidades e interesses do momento na UE como um todo. Apesar da Alemanha ser proeminente entre estes, dadas as preocupações dos líderes não só com a opinião pública negativa mas também com a Corte Constitucional Alemã, nós também podemos mencionar os finlandeses em relação aos resgates grego e português, os eslovacos no segundo resgate grego, e outros.

Diferentes atores institucionais da UE também vieram com críticas – e defesas. Assim, por exemplo, alguns líderes da UE defenderam o crescente intergovernamentalismo do Conselho como mais legítimo em questões de entrada. O ex-presidente Sarkozy, por exemplo, procurou legitimar ainda mais o intergovernamentalismo quando declarou, em relação à crise da Zona do Euro, que: “a Europa precisa de mais democracia”, e definiu uma Europa mais democrática como “uma Europa em que os líderes políticos decidem.”²⁵ A Chanceler Merkel, além disso, falou de forma aprovativa sobre o “método União Europeia” em seu discurso em Bruges, em Novembro de 2010. O que isso não é capaz de reconhecer é que deixando o principal da tomada de deci-

24 Scharpf, 2012.

25 Discurso de Sarkozy em Toulon, 1º de dezembro de 2011.

são para o intergovernamentalismo do Conselho Europeu e para as Cúpulas da UE – apesar do quão crucial possa parecer no calor da crise – está na verdade o menos democrático dos processos. Intergovernamentalismo sozinho dá a tais líderes maior poder de barganha aos países mais poderosos economicamente – leia-se Alemanha – e vantagem não-democrática nas negociações a portas fechadas do Conselho. Aquelas políticas “ordo-liberais” (leia-se neo-liberais mais regras) dominam a Zona do Euro, e uma “Cultura de Estabilidade” que predominou mesmo enquanto a Zona do Euro entrava em recessão, e pior, são testemunhas em grande medida do poder de um país no processo de tomada de decisão intergovernamental.²⁶

Para a Alemanha, viver segundo as regras (através) era produzir resultados (saída) eficientes. Esta é a melhor forma de explicar a constante reiteração pacto após pacto, seja o “Pacto pelo Euro”, o “*Six Pack*”, o “Pacto Euro Plus” ou o “Tratado sobre a Estabilidade, Coordenação e Governança na União Econômica e Monetária (TECG)”, das mesmas regras impulsionando rápida redução de déficit, reforçado em cada novo pacto por cada vez mais fiscalização e mais sanções onerosas. Esta ênfase na governança (através) pelas regras, ausente qualquer participação (entrada), veio ainda mais claramente no relatório Van Rompuy de 5 de dezembro de 2012, assinado pelos “quatro presidentes”.²⁷ Este documento propunha que todos os estados-membros concordassem através de “contratos” em se manter dentro das regras, seguido pelo reconhecimento que considerando o fato que qualquer um de tais contratos precisava de legitimidade e responsabilidade democráticas, parlamentos nacionais teriam que estar envolvidos, assim como o Parlamento Europeu. Mas em ambos os casos, o texto parece garantir a habilidade deles de discutir e talvez serem ouvidos, mas não parece permitir a eles recomendar mudanças nos “contratos” acordados pelo executivos nas negociações intergovernamentais de 17 dos governos da Zona do Euro, ou na negociação com a Comissão (o texto não clarifica qual). Mas se os parlamentos nacionais e da UE não têm poderes aparentes para emendar ou rejeitar, onde está a legitimidade na entrada?

Além disso, em tempos de crise, a regra intergovernamental do Conselho Europeu tentou impedir a participação do único órgão diretamente eleito

26 Sobre ordo-liberalismo, veja: Dullien e Guérot 2012.

27 Van Rompuy como diretor do Conselho, Draghi do BCE, Barroso da Comissão, e Juncker como líder do Eurogrupo de Ministros da Fazenda.

da UE, o Parlamento Europeu, e assim os debates que poderiam servir para emendar e/ou legitimar as políticas negociadas a portas fechadas. Apesar do PE ter sido requisitado a votar sobre uma ou duas iniciativas, tais como o *Six Pack*, ele não está envolvido nos mecanismos de resgate financeiro e garantia de empréstimos. Estes envolvem estados-membros, instituições da UE tais como o BCE e o Euro-grupo no Conselho, e o FMI – junto com parlamentos nacionais votando para concordar com o financiamento dos resgates onde seja necessário (como no caso do Parlamento alemão) ou para aceitar a condicionalidade que vem junto com o fato de ser resgatado financeiramente.

Além disso, as decisões sobre as crises do Conselho limitaram a Comissão no que diz respeito à governança da zona do euro, apesar de suas possibilidades aumentadas com o “Semestre Europeu”, ao impor objetivos numéricos iguais a todos e regras altamente automáticas para a zona do euro. Enquanto alguns podem aplaudir tais limitações na autonomia da Comissão, o que isso realmente faz é criar uma “governança (através) econômica” substancial pela dificuldade da Comissão, tais como políticas ajustadas a diferentes problemas, confrontando as diferentes economias políticas dos estados-membros.

Ao mesmo tempo, os poderes da Comissão da UE sob o Semestre Europeu causam problemas para a legitimidade de entrada nacional, já que o poder da Comissão para vetar orçamentos nacionais antes dos governos os submeterem aos parlamentos nacionais enfraquece um dos principais pilares do poder representativo dos parlamentos nacionais – controle sobre os orçamentos nacionais – e dos princípios da democracia representativa, na qual governos eleitos são responsáveis por aqueles que os elegem. O fato do mandato da Comissão da UE não apenas dar direito a vetar orçamentos nacionais, mas também sancionar governos que não acertam suas ações, só adiciona às preocupações sobre déficit democrático no que diz respeito à legitimidade de entrada dos parlamentos nacionais.

Os processos através colocam ainda um outro problema para a legitimidade democrática. A implementação de regras de austeridade tende a ser automática, com supervisão tecnocrática. A suposição aqui é que um bom processo tecnocrático “através” pela Comissão – oposto ao político de entrada pelo Conselho e pelo PE – servirá como o “*cordão sanitário*” garantindo a confiabilidade dos processos e, desse modo, sua legitimidade. Mas se a implementação das regras por parte da Comissão parecer opressiva, e parece aos países no sudeste europeu com sistemas corporativistas de negociação de sa-

lários, ou como se escolhendo favoritos, ao tratar países de forma diferente (ex. as sanções contra a Hungria enquanto a Espanha não foi punida por não atingir a meta do déficit, mesmo que isso possa ter sido apropriado), então, a legitimidade das políticas tanto de entrada quanto de saída também serão questionadas.

Notavelmente, o único ator institucional que se sai bem nesta análise de legitimidade democrática é o Banco Central Europeu (BCE). Como uma instituição não-majoritária, o BCE é geralmente visto como legítimo devido às suas políticas de saída, e possivelmente, seus processos “através” (que são com frequência fundidos com os de saída em discussões acadêmicas).²⁸ O problema é que as instituições nacionais não-majoritárias têm uma legitimação de dois gumes: primeiro, eliminar política (entrada) do domínio da política monetária garante melhores políticas (saída) e, segundo, que estas instituições operam à “sombra da política”, como produtos institucionais de atores políticos que têm a capacidade não só de criá-las mas também de alterar a elas mesmas e às suas decisões. A nível de UE, em contraste, a segunda legitimidade é ausente, devido aos processos (através) da UE (especialmente a regra de unanimidade para tratados) que são praticamente impossíveis de alterar uma vez estabelecidos, as decisões e suas regras governando as instituições não-majoritárias.²⁹

O BCE, como o mais independente dos bancos centrais, pode, então, precisar mais de sua legitimidade para ter sucesso em suas políticas (de saída) para compensar seu isolamento até mesmo da sombra da política (de entrada). E também tende a estar mais preocupado em se manter nas regras estabelecidas (através). Isso apareceu mais claramente nos primeiros dez anos do euro, enquanto os líderes do BCE constantemente reiteravam que para manter a “credibilidade” do banco perante os mercados, eles precisavam seguir o mandato do BCE (através) enquanto mantinham sua total independência das pressões políticas (de entrada) dos estados-membros. Mas notavelmente, desde a crise na Zona do Euro, o BCE tem crescentemente mudado de um foco em credibilidade “através” para resultados “de saída” – como reinterpretou uma regra após a outra a fim de salvar o euro. Isso começou quando, em maio de 2010, o BCE contornou a proibição de comprar dívida pública diretamente (e a cláusula de não-resgate) ao comprá-las em mercados secundários, a fim de ajudar

28 Majone, 1998; veja a discussão em Schmidt, 2013.

29 Scharpf, 2010; veja a discussão em Schmidt, 2013.

a parar o contágio da crise grega que se espalhava para outros países vulneráveis. Além disso, apesar de, na época, o BCE ter se recusado a fazer o que o FED e o Banco da Inglaterra estavam fazendo, que era salvar suas moedas agindo como Emprestador de Última Instância ou, mais simplesmente, por política monetária expansiva (imprimindo moeda), em julho de 2012, quando o líder do BCE Mario Draghi proclamou que faria “o que fosse necessário para salvar o euro”, o BCE entrou no papel de Emprestador de Última Instância. Como consequência, o BCE efetivamente mudou de um foco nos processos “através” para resultados de saída, com a estabilidade do euro como sua preocupação primária, e somente alguns fundamentalistas no Bundesbank alemão se opuseram em princípio (através).

O problema para o BCE é que, apesar do quão legítimo – e bem sucedido – possa ter sido em responder à crise, ele não governa e não pode governar – ou salvar – o euro sozinho. Em particular, problemas de legitimidade de entrada continuam.

3. DEMOCRATIZANDO INSTITUIÇÕES: A UE PODE POLITIZAR PARA LEGITIMAR?

Ao longo da crise, políticos, analistas de políticas e acadêmicos propuseram uma variedade de remediações às lacunas de democracia resultantes da crise na Zona do Euro. Estas contêm recomendações para melhorar políticas de entrada ao eleger o Presidente do Conselho através de um sufrágio universal, ou o Presidente da Comissão através das eleições do PE em 2014; processos “através” que reduziriam a tecnocracia em favor de uma “governança econômica” mais flexível da Comissão; e recomendação de políticas de saída, tais como estabelecer um Fundo Monetário Europeu; títulos europeus para partilhar a dívida ou mais recentemente (e mais modestamente) uma “Agência de Dívida Europeia” encarregada de emitir títulos somente para países com problemas; e “estabilizadores automáticos” tais como um esquema de seguro-desemprego em toda a zona do euro ou um “Fundo de Ajuste Cíclico” que coletaria de países super aquecidos sob as políticas monetárias “tamanho único que não serve em ninguém” do BCE, e pagaria a países em retração sob tal política.³⁰

Além de melhores políticas de saída, a principal questão é como o equilíbrio institucional da legitimidade democrática da UE pode ser reparado, entre

30 Relatório Padoa Schioppa, *Notre Europe*, 2012.

políticas de entrada e processos através? Pendendo o equilíbrio em direção ao Parlamento Europeu? Permitindo mais discricção a uma Comissão com mais poderes?

A eleição do presidente do Conselho através de sufrágio universal, como sugeriu recentemente o Ministro das Finanças alemão Wolfgang Schäuble, certamente pareceria conferir a maior legitimidade ao Conselho enquanto traz a UE para mais perto das pessoas.³¹ Mas é prematuro. O perigo no curto prazo é que sem uma cidadania europeia madura com um senso comum de identidade como a “*demos*”, a eleição se torna um plebiscito, sendo o candidato vencedor aquele cujo nome tem maior reconhecimento – um estrela pop, um herói do futebol – que venceria de políticos menos famosos, mas mais competentes e experientes.³² Além disso, sem qualquer pensamento sobre os poderes que o presidente do Conselho exerceria, tendo a legitimidade da eleição popular, ele poderia ter muito pouco poder, assumindo o posto como é constituído hoje, como organizador de reuniões e intermediário o compromisso entre os 27 líderes da UE, ou até poder demais.

Como um presidente do Conselho eleito por “todas as pessoas” interagiria com vinte e sete líderes de estados-membros eleitos somente por “algumas pessoas”? Não é provável que a eleição do presidente do Conselho por sufrágio universal, longe de aumentar o poder intergovernamental dos estados-membros como alguns líderes podem pensar, desse mais legitimidade e poder de imposição ao Presidente do Conselho diretamente eleito. Finalmente, porém, o jogo de poder funcionaria dentro do Conselho, e tal eleição pareceria consagrar o intergovernamenlismo, dando ao Conselho Europeu iniciativa e poder de tomar decisões e assim, eclipsando ainda mais o “Método Comunitário” de decisões conjuntas entre o Conselho, Parlamento e Comissão.

Em contraste, a eleição do Presidente da Comissão através de eleições parlamentares europeias – a preferência das maiores coligações de partidos do PE para as eleições de 2014 – poderia funcionar como vantagem para todas as

31 Evocado em seu discurso de aceitação do prêmio Charlemagne, em Maio de 2012. Veja também: Marquand 2011, p. 137.

32 Em um trabalho recente para o *German Marshall Fund Série Futuro da Europa*, no qual eu escrevo sobre cenários alternativos para o futuro da UE em 2020, eu sugiro jocosamente que em um futuro *dystopiEU* o candidato vencedor seria David Beckham. Veja Schmidt, 2012.

instituições.³³ No cenário previsto, cada principal coligação de partidos europeus nomearia seu candidato para a Presidência da Comissão, organizaria uma plataforma partidária, e faria campanha em todos os estados-membros, debatendo com os candidatos de outros partidos europeus sobre suas visões sobre como resolver a crise. Isso poderia ser reforçado se partidos nacionais nomeassem potenciais candidatos à Comissão para liderar suas listas partidárias, assim permitindo aos eleitorados nacionais ver um rosto conhecido na campanha europeia, e ter a chance de eleger o Comissário *deles*. Isso teria o valor adicionado de encorajar políticos nacionais de alto escalão a concorrer para o PE, e então servir como Comissários. O líder do partido vencedor seria naturalmente nomeado Presidente da Comissão pelo Conselho, enquanto o Presidente poderia então repartir as pastas da Comissão de acordo com a coalizão majoritária vencedora, nomeando membros da Comissão, em consulta com o Conselho, com base em seus talentos (e não só suas nacionalidades – mais encorajamento para candidatos de qualidade dos estados-membros).

Esta alternativa ajudaria a reequilibrar o sistema da UE ao dar ao Parlamento junto com o Presidente da Comissão mais legitimidade democrática, ao mesmo tempo que faria a Comissão mais responsável perante ao PE. Mas, mais importante, as eleições em si ajudariam a trazer real debate político (de direita/ esquerda) de volta ao processo de tomada de decisões da UE, assim estimulando interesse dos cidadãos e ajudando a gradualmente politizar a UE.³⁴ Dito isso, a maior dificuldade disso tudo, em particular para a esquerda, é como encontrar um lugar comum para uma plataforma partidária, em particular sob a luz da crise na Zona do Euro, dadas as divisões entre partidos social-democratas do Norte versus do Sul, ou Leste versus Oeste, e muito mais entre aqueles estão sob as ordens Troika e os que não.

Quanto à Comissão em si, a eleição de seu Presidente e Comissários aumentaria sua legitimidade como iniciador e implementador da legislação da UE, ao mesmo tempo em que relacionaria mais proximamente com o PE, assim sendo mais responsável perante a ele. Atualmente, a Comissão já aumentou seus poderes, o resultado de deveres de gerência da crise conferido a ela pelas decisões intergovernamentais do Conselho. Mas perdeu poder adminis-

33 Isso foi originalmente proposto pelos líderes dos partidos conservadores para as eleições de 2009, e retomado recentemente também pelos líderes do partido Social Democrata.

34 Para um argumento persuasivo sobre porque a UE deveria ser politizada de forma semelhante, veja: Hix, 2008.

trativo, considerando o quão estreitamente o Conselho definiu as regras a serem aplicadas. Com maior legitimidade representativa, a Comissão seria capaz de legitimamente exercer mais flexibilidade quando implementar políticas do Conselho e para adequá-las melhor aos diferentes modelos de crescimento econômico dos estados-membros. Tal flexibilidade, porém, não reproduziria o tipo de autonomia tecnocrática que tem hoje, já que seria ligada mais diretamente ao PE e suas promessas de campanha. Por exemplo, se as eleições do PE resultarem em maioria progressiva, a Comissão teria legitimidade política para reorientar as políticas da UE segundo seu mandato eleitoral, tal como os governos nacionalmente eleitos fazem com legislações e políticas existentes.³⁵

Além de reformas puramente institucionais a nível de UE, abrir novos canais de comunicação entre a UE e os níveis nacionais também ajudaria a promover legitimidade democrática. O PE poderia desenvolver laços mais diretos com os parlamentos nacionais através de relacionamentos de trabalho diários com os comitês de assuntos europeus dos parlamentos nacionais, entre comitês parlamentares nacionais especializados com seus respectivos a nível de UE, e realizando uma assembleia parlamentar anual UE/nacional, o último, antecipado no Tratado de Lisboa.

Além disso, o próprio Conselho poderia aumentar sua representatividade indireta se os governos dos estados-membros criassem novos canais de comunicação, mais diretos, ministério por ministério, para que seus cidadãos expressem suas opiniões sobre o posicionamento dos governos nacionais nas questões da UE.

Uma questão final se mantém: por mais democratizada que a UE se torne, os cidadãos vão participar? Desencantamento dos cidadãos com a UE, afinal de contas, não é só testemunho do fato que “é a economia, bobo”. É, também, que os cidadãos sentem que eles têm ainda menos a dizer sobre as decisões que mais os afetam do que no passado.

Isso é especialmente verdade para cidadãos dos estados-membros que tiveram que se submeter ao “amor duro” da UE, incluindo Latvia, Romênia e Hungria a partir de 2008-2009, e Grécia, Irlanda e Portugal a partir de 2010-2011, sem falar em Espanha e Itália desde então.

35 Note que uma Comissão politizada precisa não enfraquecer a natureza apolítica e tecnocrática do serviço civil da Comissão, do Diretor Geral para baixo.

Isso levanta a questão sobre se mais políticas de entrada na UE seria uma boa ideia no contexto da crise na Zona do Euro, que tem produzido sentimentos de diminuição de identidade ou confiança comum entre cidadãos europeus. Note-se que mesmo antes do início da crise na Zona do Euro, estudiosos descobriram clivagens transversais que adicionaram divisões pró e anti-europeias às divisões partidárias normais de esquerda/direita, mais uma crescente divisão entre uma ideia de Europa aberta e mais cosmopolita e uma visão fechada, mais xenofóbica.³⁶ Com a crise na Zona do Euro, estas tendências só cresceram. Elas são resumidas não só pela troca de farpas entre alemães e gregos, mas também pelos finlandeses exigindo garantia da Grécia por sua participação no empréstimo de resgate, e a recusa inicial da Eslováquia em sequer participar. Se os euro-céticos, muito menos os extremistas anti-Europa, aumentarem sua influência no decorrer da crise, o quão sensível ou viável seria a legislação por mais “democracia”?

As eleições do PE para Presidente da Comissão poderiam elas mesmas se tornarem uma aposta perdedora caso se mantenham como têm sido há muito tempo, questões de segundo escalão de pouco interesse para os cidadãos. A aposta seria completamente perdida, porém, se o único interesse vier do extremo políticos, deixando o PE com um centro diminuído cercado por extremistas de direita e esquerda. Sob estas circunstâncias, tais eleições politizariam somente para deslegitimar a Comissão e o PE.

Deixando de lado o desafio principal das políticas de saída, que é o modo de resolver a crise na zona do euro, o principal desafio para os líderes da UE em relação às políticas de entrada é criar um discurso político que legitime a integração política mais profunda, que qualquer solução à crise implica. Líderes da UE requerem uma narrativa para ajudar a construir um senso de identidade e solidariedade europeias enquanto procuram legitimar “mais Europa” para os cidadãos da Europa. E eles precisam fazer a UE parte dos discursos, debates, deliberações e, também, constatações nacionais – mas de forma positiva.

No momento, o problema é que a partir do nível da UE, os cidadãos em sua maioria ouvem pronunciamentos que emanam do Conselho através de seus próprios líderes nacionais, que emergem de suas reuniões dizendo uma coisa à sua imprensa nacional, outra à internacional, e com frequência falando sobre ‘linhas vermelhas’ que eles riscaram na areia – e que mudam com cada

36 Hooghe e Marks, 2009; Kriesi et al., 2008.

novo acordo. O que eles devem fazer, pelo menos, é fazer avaliações mais fiéis à situação.

Mas além de simplesmente falar a verdade, os líderes da UE precisariam articular novas visões para uma Europa mais profundamente integrada juntamente com novas narrativas sobre a crise na zona do euro. Eles precisariam ir além das histórias nacionais para criar uma nova visão de UE com narrativas que enfatizam, digamos, “prosperidade através de solidariedade” na UE, enquanto articulam um novo paradigma político-econômico que funcione. Qualquer tal novo conjunto de ideias, transmitidas através de debates reais nas eleições do PE para presidente da Comissão que delimitem as consequências dos paradigmas opostos de direita/esquerda, junto com uma economia que melhore, pode até servir para neutralizar os extremos políticos.

4. CONCLUSÃO

Como resultado da crise na Zona do Euro, a UE chegou a um impasse. O déficit democrático da UE, aparentemente resolvido no Tratado de Lisboa, voltou de forma vingativa, junto com uma volatilidade política crescente. A questão para a UE é, então, não só se é capaz de acertar a economia – desta forma garantindo mais legitimidade “de saída” – mas se consegue acertar a política – ao oferecer mais legitimidade “de entrada” através de meios democráticos de participação dos cidadãos e melhor comunicação entre as elites políticas. Mas também precisaria gerar mais legitimidade “através” com processos de governança que sejam mais equilibrados, significando menos intergovernamentalidade e tecnocracia, e mais tomadas de decisão “de entrada” conjuntas e parlamentares.

Mais políticas de entrada podem vir das eleições parlamentares europeias que servem para designar um Presidente da Comissão, com tudo que isso significa em termos de novas formas de política partidária em múltiplos níveis, assim como relações parlamentares. Isso também garantiria à Comissão mais legitimidade através, porque operar na sombra de políticas de entrada permitiria a ela mais flexibilidade em governança econômica, também permitindo a ela inventar políticas de saída que funcionem. Mas politizar a UE para legitimá-la requer não só uma reforma institucional “através” mas também novas ideias de saída sobre como resolver a crise e o discurso econômicos. Elites europeias precisam articular um novo paradigma econômico-político capaz de

resolver a crise na Zona do Euro juntamente com novas narrativas sobre a UE que sirvam para consolidar uma nova visão de uma Europa mais integrada. Ao fazer tudo isso, porém, as elites europeias precisariam estimular os cidadãos de forma mais positiva, para legitimar a UE enquanto eles a politizam. Nada disso será fácil.

VIVIEN A. SCHMIDT é professora da Cadeira Jean Monnet de Integração Europeia, e Diretora do Centro de Estudos Europeus, Universidade de Boston.

REFERÊNCIAS

- BENZ, Arthur; PAPADOPOULOS, Yannis. *Governance and Democracy* London: Routledge, 2006.
- CAPORASO, James; TARROW, Sidney. Polanyi in Brussels: European Institutions and the Embedding of Markets in Society'. RECON Online Working Paper 2008/01. www.reconproject.eu/projectweb/portalproject/RECONWorkingPapers.html
- COEN, David; RICHARDSON, Jeremy. *Lobbying in the European Union: Institutions, Actors, and Issues*. Oxford: Oxford University Press, 2009.
- DEHOUSSE, Renaud. Référendum grec: une irresponsabilité choquante. *Telos* Nov 2, 2011. <http://www.telos-eu.com/fr/article/referendum-grec-une-irresponsabilite-choquante>
- DULLIEN, Sebastien; GUÉROT, Ulrike. The Long Shadow of Ordo-Liberalism' *European Council on Foreign Relations Policy Brief* ECFR 49 (February), 2012.
- HARLOW, Carole; RAWLINGS, R. Promoting Accountability in Multi-Level Governance, *European Law Journal* 13 (4), p. 542-562, 2007.
- HÉRITIER, Adrienne. Elements of Democratic Legitimation in Europe. *Journal of European Public Policy* 6 (2), p. 269-82, 1999.
- HIX, Simon. *What's Wrong with the European Union and How to Fix It* Cambridge: Polity Press, 2008.
- HOOGE, Liesbet; MARKS, Gary. A Postfunctionalist Theory of European Integration," *British Journal of Political Science* 39 (1), p. 1-23, 2009.
- HÖPNER, M.; SCHÄFER, A. A New Phase of European Integration: Organized Capitalisms in Post-Ricardian Europe'. *MOIFG Discussion Paper* No. 2007/4. <http://ssrn.com/abstract=976162>
- JONES, Erik. The Collapse of the Brussels-Frankfurt Consensus and the Future of the Euro. In: Schmidt, V.; M. Thatcher (eds.). *Resilient Liberalism: European Political Economy through Boom and Bust*. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.
- KRIESI, H., GRANDE, E.; LACHAT, R. *West European Politics in the Age of Globalization* Cambridge: Cambridge University Press, 2008.
- MAIR, Peter. Political Parties and Party Systems. In: Graziano, P.; Vink, M. (eds.) *Europeanization* Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2006.
- MAJONE, Giandomenico. Europe's Democratic Deficit. *European Law Journal*, 4 (1), p. 5-28, 1998.
- MARQUAND, David. *The End of the West: The Once and Future Europe* Princeton and Oxford: Princeton University Press, 2011.
- MORAVCSIK, Andrew. Reassessing Legitimacy in the European Union. *Journal of Common Market Studies* 40 (4), p. 603-624, 2002.
- PIRIS, Jean-Claude. *The Future of Europe: Towards a Two-Speed EU?*. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.
- RODRIK, Dani. *The Globalization Paradox: Democracy and the Future of the World Economy*. New York: W. W. Norton, 2011.

SCHARPF, Fritz W. *Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung* Konstanz: Universitätsverlag, 1970.

SCHARPF, Fritz W. The Joint Decision Trap. *Public Administration* 66 (3), p. 239–78, 1988.

SCHARPF, Fritz W. *Governing in Europe* Oxford: OUP, 1999.

SCHMIDT, Vivien A. *The Futures of European Capitalism* Oxford: OUP, 2002.

SCHMIDT, Vivien A. The European Union: Democratic Legitimacy in a Regional State?. *Journal of Common Market Studies* vol. 42, no. 4, p. 975-999, 2004.

SCHMIDT, Vivien A. Re-Envisioning the European Union: Identity, Democracy, Economy. *Journal of Common Market Studies Annual Review* 47, p. 17-42, 2009

SCHMIDT, Vivien A. *Democracy in Europe* (Oxford: Oxford University Press,), 2006.

SCHMIDT, Vivien A. Can the EU Bicycle turn into a Jet Plane by 2020? Two Pathways for Europe. *German Marshall Fund EuroFuture Series*, 2012

SCHMIDT, Vivien A. Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited: De entrada, De saída and ‘Através.” *Political Studies* vol. 61, no. 1 (forthcoming), 2013.

SCHMIDT, V. A.; THATCHER, M. The Resilience of Neo-Liberal Ideas. In: SCHMIDT, V.; THATCHER, M. (eds.) *Resilient Liberalism: European Political Economy through Boom and Bust*. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.

ZÜRN, Michael. Democratic Governance Beyond the Nation-State. *European Journal of International Relations* 6 (2), p. 183-221, 2000.

O REINO UNIDO VAI SAIR DA UNIÃO EUROPEIA?

John Palmer

1. INTRODUÇÃO

Em janeiro deste ano (2013) o primeiro ministro britânico, David Cameron, fez um discurso em que estabelece as demandas de seu governo para uma renegociação profunda dos termos da participação britânica na União Europeia. Neste discurso ele prometeu que o eleitorado britânico seria perguntando, em algum momento, se aprova os novos termos da permanência britânica, se as negociações tiverem sucesso, ou votar para a saída completa, caso fracassem (BBC News, 2013).

Apesar deste discurso ser prometido por muito tempo, e seu conteúdo ser vastamente previsível, de qualquer forma foi algo que chocou muitos dos parceiros britânicos na União Europeia. A primeira reação de Bruxelas e de outras capitais europeias foi alertar para que apenas a possibilidade de saída da União Europeia causaria danos aos prospectos econômicos e influência política britânicos.

A segunda reação foi eliminar qualquer renegociação no atacado dos termos de participação do Reino Unido, algo largamente descrito como “uma tentativa de escolher cerejas¹”: quais regras europeias Londres aceitaria, e quais

1 NT.: *Cherry pick* é uma expressão que significa analisar ou escolher informações ou provas que favorecem apenas um lado da discussão, ignorando quaisquer dados que contradizem esta posição.

rejeitaria no futuro (Reuters, 2013). Em Berlin e em outros locais, há simpatia pela ideia de uma “reforma” interna, incluindo algumas das prioridades de políticas favorecidas por Londres, mas não por uma remodelagem unilateral das condições da participação apenas do Reino Unido.

Após estudar as entrelinhas do discurso de Cameron, perguntas e dúvidas sobre uma possível saída também começam a aparecer no debate político doméstico no Reino Unido. Estas se intensificaram quando o Primeiro Ministro deixou claro que nenhum referendo seria feito após a próxima eleição geral no Reino Unido, em 2015, mas provavelmente próximo ao fim de 2017.

Uma questão óbvia a ser levantada é: “Quais são os prospectos realistas do Sr. Cameron e do Partido Conservador (que é o maior parceiro na atual coalizão governamental com os Democratas Liberais) realmente ganharem as próximas eleições gerais no Reino Unido?” Com base na evidência das últimas pesquisas de opinião, uma vitória dos conservadores parece improvável. Além disso, os prospectos de um governo de partido único, que um governo Conservador se forme sem os Liberais Democratas ou uma nova coalizão, parece ainda menos provável.

Os Liberais Democratas se mantêm fortemente opostos a quaisquer sugestões de uma saída do Reino Unido da União Europeia, assim como a principal oposição, o Partido Trabalhista. Então, para ter qualquer chance de implementar sua estratégia de referendo, o Sr. Cameron tem que arriscar tudo em uma mudança radical na sua sorte política dentro dos próximos dois anos.

No momento da produção deste artigo, algumas questões sérias têm sido levantadas sobre a liderança continuada do Sr. Cameron no Partido Conservador. Ele está sob intensa pressão da ala direita de seu partido, em questões desde negociações sobre o orçamento da UE até a nova lei de legalização do casamento gay. Alguns prevêem que ele pode até enfrentar um desafio interno à sua liderança do Partido nos próximos meses.

Em seu discurso, o Primeiro Ministro relacionou sua demanda por uma renegociação da participação britânica na UE ao resultado do que ele prevê que seja a maior nova ameaça à UE no futuro próximo. Ele insiste que um novo tratado – maior aprofundamento da integração política e econômica europeia – se tornou inevitável por conta da crise do euro.

David Cameron declarou repetidamente que uma integração mais forte da zona do euro é essencial se os 17 membros da moeda única quiserem por em prática um sistema de governança forte, politicamente responsável em

uma união monetária e econômica reformada na Europa. Em um estranho eco dos argumentos de ardentes pró-europeus, Cameron acredita que tais reformas sejam essenciais para que mais – e potencialmente desastrosas – crises sejam evitadas no futuro.

A explicação para porque o político britânico euro-cético avança um caso fortemente euro-integralista é que o essencial para o Reino Unido – apesar de fora da zona do euro – é a resolução da presente crise. Só então o crescimento econômico pode ser retomado, sem o qual os problemas agudos do próprio Reino Unido só tendem a piorar.

David Cameron está certo que, eventualmente, os países centrais da zona do euro – liderados por França e Alemanha – irão realmente precisar de tal tratado para entrar em acordo sobre arranjos institucionais, liderando a união econômica e monetária para a eventual união política. Mas o que é muito menos claro é como será o planejamento exato de uma negociação para um novo tratado da UE, considerando as questões controversas levantadas em muitos estados-membros da zona do euro.

2. A APOSTA IMPROVÁVEL DE CAMERON SOBRE O PLANEJAMENTO

Cameron está apostando que haverá uma Conferência Intergovernamental da UE em 2017 para buscar as mudanças necessárias nos tratados para fortalecer o funcionamento da zona do euro. É por isso que ele fala sobre uma data-alvo de um referendo “dentro/fora” para o Reino Unido no final de 2017. Ele advertiu que só será persuadido a reter um veto britânico a qualquer novo acordo da UE se suas demandas para novos termos radicais da participação do Reino Unido na União forem satisfeitas.

Porém, os sinais são de que tanto Berlin quanto Paris estão – por diferentes razões – ansiosos para adiar o momento de decisão sobre um novo grande acordo para uma união econômica e política mais profunda da zona do euro. A opinião pública alemã está nervosa sobre os custos para os contribuintes alemães. Enquanto os franceses, temem que um acordo que transfira mais autoridade política para decisões a nível de UE seja difícil de aprovar em um referendo.

Governos da UE estão agora ativamente procurando formas de avançar uma união bancária na zona do euro, e pelo menos alguns elementos de união fiscal sob as provisões dos tratados já existentes na UE. Se eles conseguirem

encontrar uma forma de fazer isto, o governo britânico perderia sua maior ferramenta de barganha: a ameaça de veto a um novo tratado, a não ser que fosse dado ao Reino Unido extensivas derrogações² em uma variedade de políticas comuns já existentes.

Londres tem sido cautelosa em detalhar quais mudanças específicas deseja ver em termos de participação. Mas as dicas são que o Reino Unido deve ter direito a derrogar em uma grande variedade de políticas sociais acordadas na UE – notavelmente os direitos trabalhistas, como a Diretiva de Horas de Trabalho – assim como uma variedade de compromissos existentes sobre justiça, crime e política de imigração. O Reino Unido também não quer nenhuma responsabilidade financeira, ou qualquer outra, sobre o funcionamento da zona do euro (The Guardian, 2013a).

3. DEMANDAS DO REINO UNIDO PELO DIREITO DE DERROGAÇÃO – E DE VOLTAR

Ao mesmo tempo, o governo Cameron também irá buscar uma variedade de garantias para que desenvolvimentos futuros no mercado único europeu – do qual o Reino Unido é entusiasta de continuar parte – não afetem de forma adversa os interesses dos mercados financeiro e bancário da cidade de Londres. Juntas, estas demandas somam para a criação de uma nova classe privilegiada de participação do Reino Unido, sem a responsabilidade total sobre os interesses coletivos europeus. Eles ofereceriam concessões que estão indisponíveis para outros estados-membros.

Confrontação entre o Reino Unido e seus parceiros na UE poderia começar já no ano que vem. Londres já disse que “está disposto” a renunciar à maioria das formas de cooperação sobre justiça e polícia europeias. Sob o Tratado de Lisboa, até 2014 o Reino Unido é obrigado a aceitar a autoridade da Corte de Justiça Europeia (CJE) sobre mais de 130 acordos existentes que tratam da polícia e cooperação judicial da UE – ou derrogar de todos eles³ (The Guardian, 2013b).

O governo britânico, porém, também quer o direito de voltar a participar (“opt back in”) de áreas específicas de cooperação na União Europeia, se pos-

2 Tradução do termo “opt out”, que significa o direito de determinados estados-membros de não participar da legislação ou estrutura comum da União Europeia.

3 Os perigos desta abordagem tem sido destacados pelo ex-ministro sênior Conservador, Lord Howe.

teriormente julgar que sejam de interesse britânico. Esta abordagem tem sido amplamente criticada em outras capitais europeias como uma licença inaceitável de “escolher cerejas”⁴ nas políticas comuns da UE. Isto tem sido denunciado como um precedente perigoso que – se seguido por outros – levaria, eventualmente, a uma desintegração caótica da União.

Sem surpresa, então, as reações do resto da UE variaram de “frias” a “frígidas”. A Chanceler alemã, Angela Merkel, o Presidente francês, François Hollande, e o Primeiro Ministro italiano, Mario Monti, encabeçaram um coro de líderes advertindo que tal abordagem britânica de “pegar ou largar” poderia ser completamente contra-produtiva (BBC News, 2013b e European Voice).

Respondendo à questão em Londres, em 5 de fevereiro de 2013, sobre se o futuro governo alemão incluindo os Social Democratas concordaria com um “acordo especial” somente para o Reino Unido, o líder do Partido Social Democrata, Peer Steinbrück, respondeu: “Absolutamente não!”⁵ Até os Primeiros Ministros dos Países Baixos e da Suécia, que dividem algumas prioridades conservadoras com David Cameron, o advertiram para evitar a estratégia fadada ao fracasso e assim arriscar a eventual saída do Reino Unido.

Em todo caso, há uma série de grandes condições “SE” a serem cumpridas pela “renegociação compreensiva” de David Cameron sobre os termos de participação do Reino Unido para que tenha qualquer perspectiva de sucesso:

- Ele só pode proceder SE for reeleito como resultado das eleições gerais de 2015 no Reino Unido.
- Ele só pode usar sua ameaça de veto em um novo grande acordo da União Europeia SE o resto da organização decidir que tal acordo é inevitável nos próximos quatro anos.
- Acima de tudo, o acordo que Cameron demanda só é possível SE todos os outros 27 estados membros (com a Croácia se tornando o 28º) concordarem unanimemente.

É mais provável que o resto da União Europeia ofereça ao Reino Unido um número restrito de concessões menores nas suas demandas de derrogação.

4 NT: Vide nota 3.

5 Veja: Social Europe.

É virtualmente impossível imaginar que Londres irá receber toda a reestruturação de sua participação buscada pela maior parte do partido de Cameron.

4. POR QUE OS BRITÂNICOS SÃO UM PROBLEMA TÃO PERENE?

Por mais importantes que estas questões específicas sejam, elas não respondem à questão “Por que o Reino Unido se tornou um problema tão perene para o resto da União Europeia?”. Também pode-se perguntar como as questões chegaram ao ponto onde, 40 anos após se juntar à União Europeia, o Reino Unido contempla seriamente sair com o apoio de uma proporção significativa do público britânico (Wall Street Journal, 2013).

Algumas das respostas para estas perguntas então no desenvolvimento histórico britânico. Há uma má interpretação, que nos anos após a Segunda Guerra Mundial, os líderes políticos britânicos não só eram a favor de uma cooperação europeia mais próxima, como até advogavam uma união política federal europeia. Por um discurso em particular, setembro de 1946 em Strasbourg, o líder dos tempos de guerra, Winston Churchill, é frequentemente citado:

Se a Europa estivesse uma vez unida na partilha de suas heranças comuns, não haveria limite para a felicidade, para a prosperidade e glória que seus trezentos ou quatrocentos milhões de pessoas poderiam aproveitar. Ainda assim, é da Europa que brotou a série de assustadoras disputas nacionalistas, originadas pelas nações teutônicas, que nós vimos mesmo neste século XX e em nossas vidas, destruir a paz e estragar os prospectos de toda a humanidade. Nós temos que construir um tipo de Estados Unidos da Europa. (Ian Bell, 1995)

Na verdade o substituto de Churchill nos tempos de guerra, Clement Attlee, e o Primeiro Ministro britânico trabalhista no pós-guerra, tinha sido ainda mais franco em um momento anterior quando declarou: “A Europa tem que federar ou perecer.” Mas um exame mais próximo mostra que, na realidade, ambos os homens queriam que este caminho fosse tomado por outros países europeus e não pelo próprio Reino Unido.

Winston Churchill invocou outra imagem ainda mais complicada para ilustrar o lugar do Reino Unido no mundo pós-guerra, que deveria sempre estar na interseção de três círculos sobrepostos. Um círculo representado pela

relação com os Estados Unidos, outro com as antigas colônias britânicas, ou a “Commonwealth”, e o terceiro círculo simbolizava as relações britânicas com a Europa. O Reino Unido não deveria abrir precedentes para qualquer um dos três círculos, que seriam de igual importância.

5. UM ATRASADO ACHA DIFÍCIL REFORMAR AS REGRAS

Esta visão deu forma ao pensamento governista por muitos anos a seguir. A imagem dos círculos sobrepostos de Churchill foi algo que informou a reação hostil do Presidente de Gaulle às tentativas iniciais britânicas de negociar entrada no que na época era a Comunidade Econômica Europeia (ibid) . A suspeita de que o Reino Unido fosse o “Cavalo de Tróia” para os interesses de Washington dentro da UE se manteve. Os franceses não foram convencidos pelo fato de que sucessivas administrações americanas consistente e apaixonadamente advogaram a favor da participação britânica no “Projeto Europeu.” (Pinder, 1991)

Quando se tratava do lançamento planejado da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço em 1952 – o primeiro passo no caminho para uma maior integração europeia – ministros britânicos eram profundamente céticos sobre qualquer proposta de envolvimento. Ernest Bevin, o Secretário de Exterior na época, disse sobre a Comunidade do Carvão e do Aço: “Se você abrir a Caixa de Pandora, você nunca sabe quais Cavalos de Tróia sairão” (Broad, 1991).

Seu colega, o Primeiro Ministro substituto, Herbet Morrison, foi ainda mais depreciativo: “Os mineiros de Durham não vão aceitar isso,” disse ele em referência ao poderoso Sindicato Nacional dos Mineiros. Nos anos que se seguiram, esta rejeição da importância significativa de longo prazo do processo de integração europeia para o Reino Unido se provou custosa.

Os governos conservadores subsequentes que estiveram no poder na maior parte dos anos 1950 e início dos anos 1960 não foram mais encorajadores. Em 1952, o Secretário de Exterior, Antony Eden, falou de “frequentes sugestões que o Reino Unido deveria se juntar à federação do continente europeu. Isto é algo que nós sabemos, lá no fundo, que não podemos fazer” (Maitland, 2001).

O Reino Unido perdeu as datas-chave para participar e assim influenciar o caráter do lançamento da Comunidade do Carvão e do Aço (1952) e da Comunidade Econômica Europeia (1958). Quando o Reino Unido mudou de ideia e procurou participar, as características básicas e as prioridades de

políticas já haviam sido decididas. Inevitavelmente, estas nem sempre foram complementares aos interesses britânicos quando a participação finalmente ocorreu, em 1973.

Uma razão da indiferença britânica em relação ao apelo da integração europeia na primeira década após 1945 foi, descuidadamente, a aparente proeminência econômica e industrial do Reino Unido sobre seus competidores europeus. Como Sir Roy Denman, um diplomata britânico sênior e especialista nas negociações de comércio britânico, colocou em uma conversa comigo: “Pessoas demais em altos postos de Londres estavam contentes em apontar que o Reino Unido era o produtor líder de aço, carros, produtos químicos, ferramentas para máquinas e outros setores importantes na Europa. Isto também parecia ter “cativado” mercados nos países da Commonwealth britânica. ‘Quem precisa da Europa?’ era a atitude” (Denman, 1996).

Havia uma profunda convicção nos círculos tomadores de decisão britânicos que as tentativas de lançar uma integração europeia estavam fadadas ao fracasso. Isto explica porque o Reino Unido decidiu rejeitar o convite para participar das discussões preliminares que eventualmente levaram os seis estados fundadores (Bélgica, França, Alemanha, Itália, Luxemburgo e Países Baixos) a assinar o Tratado de Roma em 1957, e lançar a Comunidade Econômica Europeia em 1958 (Pinder, 1991).

6. CHEGANDO A UM ACORDO COM A REALIDADE

No começo dos anos 1960 este otimismo tinha dado lugar a um entendimento mais realista do declínio da base industrial britânica e sua perda de competitividade para as economias da Europa continental, que tinham sofrido uma modernização e reestruturação. Também houve um entendimento mais claro que o antigo império britânico – os países africanos e asiáticos da Commonwealth – não poderiam oferecer os mesmos prospectos de crescimento de exportação do chamado “Mercado Comum Europeu.”

As duas primeiras tentativas de participação por parte do Reino Unido foram respondidas com veto francês, parcialmente por causa das concessões especiais demandadas para os países da Commonwealth e parcialmente por causa da ambiguidade britânica sobre a prioridade que daria à sua aliança com os Estados Unidos em comparação com seu comprometimento na cooperação de política externa com a Comunidade Europeia. Neste momento, também já

era óbvio que devido à perda de proeminência econômica britânica, algumas concessões especiais na escala de contribuições que teria que fazer para a verba da CE seriam necessárias.

O fracasso das tentativas do governo britânico de construir uma alternativa à União Europeia – através da Associação Europeia de Livre Comércio – combinado com as pressões vindas dos Estados Unidos e a percepção das circunstâncias econômicas reduzidas do Reino Unido, finalmente levaram a uma mudança de ideia. Mas sob o Primeiro Ministro Harold MacMillan, nos anos após a crise do Canal de Suez em 1956, o principal objetivo estratégico do Reino Unido se tornou a entrada na UE.

Como resultado dos esforços determinados por parte do governo conservador liderado por Edward Heath – o último Primeiro Ministro britânico conservador indubitavelmente pró-europeu – aderiu ao que posteriormente se tornaria a União Europeia. A única séria oposição política doméstica veio de alguns membros tanto da ala direita quanto da esquerda do Partido Trabalhista, assim como da extrema direita da Liga dos Leais ao Império.

7. UMA RENEGOCIAÇÃO SEM SIGNIFICADO

Seguindo a eleição do governo Trabalhista liderado por Harold Wilson em 1974, divisões internas no partido sobre a Europa levaram à chamada “renegociação” dos termos da entrada britânica. Na realidade, as mudanças feitas foram minúsculas e puramente cosméticas. Porém, Wilson colocou o acordo sob referendo em 1975, que foi aprovado por uma esmagadora maioria de 2 para 1.

Nos anos que se seguiram, duas metamorfoses lentas mas notáveis aconteceram nos dois principais partidos políticos britânicos. Durante os anos 1970 e no começo dos 1980, o Partido Trabalhista se tornou crescentemente crítico da UE vendo-a essencialmente como um projeto reacionário, *capitalista*.

Porém, após a chegada do socialista francês, Jacques Delors, à presidência da Comissão Europeia, e acordos sobre as novas estratégias para melhorar os padrões sociais e os direitos dos trabalhadores foram adotados, o Partido Trabalhador se tornou mais pró-europeu. Quando Delors falou em uma conferência entusiasta dos sindicatos britânicos ele foi recebido com coros de “Frère Jacques”⁶ – contribuindo para a irritação do partido Conservador.

6 NT.: Frère é a palavra francesa para irmão.

Durante os anos 1980, o que foi inicialmente uma pequena maioria euro-cética no partido Conservador começou a crescer em influência. Mas quando Heath foi substituído como líder do partido por Margaret Thatcher em 1975, ela era no início fortemente pró-europeia. Este autor lembra dela respondendo à questão: “O que você quer conseguir na Comunidade Europeia?” com a resposta: “O Tratado de Roma, todo o Tratado de Roma e nada mais que o Tratado de Roma”⁷.

O crescente euro-ceticismo foi alimentado por diversos fatores diferentes. O primeiro foi o aumento notável na escala de contribuições anuais líquidas por parte do Reino Unido para o orçamento da UE. Isto foi em parte resultado do alargamento regular da União Europeia para novos estados membros, mas também refletido no desequilíbrio das políticas de gastos da organização (notavelmente a escala de gastos é algo que poderia ter sido revisto se o Reino Unido tivesse sido um dos membros fundadores da UE)⁸.

A escala de gastos na Política Agrícola Comum foi uma fonte particular de queixa, já que o Reino Unido tinha o setor agrícola pequeno. Porém, isto disfarçou o fato que grande proprietários de terra britânicos tinham sucesso com a Política Comum, tendo a maior renda PAC per capita na União Europeia. Outra política controversa que foi criada antes da entrada do Reino Unido foi a Política de Pesca Comum, apesar dos britânicos serem tão relutantes quanto outros estados-membros para dar atenção aos alertas de especialistas sobre os perigos da pesca em excesso.

O que parecia ser uma inclinação para a esquerda das políticas da UE nos anos 1980 e começo dos 1990, – particularmente após a entrada dos países nórdicos – também foi fonte de reclamações pela ala direita dos conservadores britânicos. Eles também foram alarmados com o alargamento de áreas de responsabilidades transferidas para a UE por sucessivos tratados (incluindo o Ato Único Europeu e os Tratados de Maastrich e Amsterdã), sobre áreas que incluem justiça, policiamento e imigração.

7 Sra. Thatcher estava respondendo a uma pergunta colocada por mim em uma coletiva de imprensa em Bruxelas, dada durante sua primeira visita oficial.

8 Uma consideração compreensiva das negociações complexas e prolongadas sobre o abatimento no orçamento britânico por muitos anos é dada em “Britain’s Quest for a Role” by Lord Hannay, publicado por IB Tauris, Londres, 2013. Lord Hannay foi um diplomata britânico senior e ex-embaixador para ambas a União Europeia e as Nações Unidas.

Mas foi o orçamento que desencadeou a primeira grande crise nas relações Reino Unido / UE. A Sra. Thatcher lançou uma ofensiva completa no Conselho Europeu de Dublin em 1979 com um toque de corneta: “Eu quero meu dinheiro de volta”⁹. Ao longo dos subsequentes e rabugentos anos de barganha, ao Reino Unido foi eventualmente dado um privilegiado “desconto” na verba, em um esforço de criar um limite para suas contribuições líquidas.

Porém, ao longo do tempo o corte especial no orçamento para o Reino Unido se tornou algo como uma anomalia já que praticamente todos os outros estados-membros mais antigos da UE também tinham se tornado significativos contribuintes para o orçamento. Isto refletia a mudança nas prioridades do orçamento europeu para ajudar a força do progresso econômico nos estados membros do sul e, especialmente após a queda do Muro de Berlin, do leste.

O resultado na última década tem sido que o crescimento do orçamento da União Europeia como um todo diminuiu em importância, como um grande instrumento para alcançar os objetivos macroeconômicos da União em geral. Atualmente, a UE concorda amplamente com a necessidade de impulsionar investimentos e outras medidas de crescimento sustentável para criar empregos e compensar a profunda recessão produzida pela crise bancária global. Mas, argumentos paralisantes sobre a distribuição de custos e benefícios do orçamento da UE resultaram em um virtual congelamento por vários anos.

O Reino Unido tem por muito tempo defendido a causa de um único mercado europeu, e tem pedido mais ações para completar tal mercado em áreas como energia e finanças. Mas a larga regulação da UE para garantir igualdade de condições no mercado internacional levantou críticas dos euro-céticos britânicos. Eles argumentam que algumas das regulamentações vão de encontro à inovação e ao empreendedorismo.

Porém, tem sido de largo acordo que foram as medidas de acompanhamento em torno do mercado único – notavelmente o livre movimento de pessoas assim como de bens, serviços e capital – que desencadearam a maior oposição entre euro-céticos conservadores. Os últimos anos tem visto um movimento significativo de trabalhadores da Polônia, dos estados Bálticos e alguns outros membros da UE em direção ao Reino Unido.

9 Esta foi outra resposta a uma pergunta minha na coletiva de imprensa pela Lady Thatcher no Conselho Europeu de Dublin em 1970.

O principal problema não tem a ver, primariamente, com os bons trabalhadores cidadãos dos membros da UE que escolheram ir para o Reino Unido. O problema mais frequente tem sido o fracasso das autoridades britânicas em planejar as provisões necessárias para o alojamento e outros serviços sociais, particularmente nas áreas mais carentes das cidades no interior. Polonês é hoje em dia a segunda língua mais falada no Reino Unido depois do inglês (antes da língua galesa) (The Independent, 2013). É raro ouvir alguém dizer algo ruim sobre indivíduos poloneses ou suas comunidades, ao contrário, há elogios à sua reputação de trabalhadores duros e seus valores familiares.

Seria um erro identificar o euro-ceticismo sem falar nas ramificações mais violentas – eurofobia – apenas por parte do partido conservador. Nos anos recentes tem havido um crescimento no apoio a populistas de direita como o Partido Independente do Reino Unido (UKIP) e até partidos neofacistas como o Partido Nacional Britânico.

Suporte dos eleitores para o UKIP cresceu às custas do Partido Conservador e poderia custar muito nas próximas eleições gerais. Isso, por sua vez, levou ao crescimento do *lobby* militante euro-cético dentro do próprio partido do Sr. Cameron no Parlamento. Ele tem recebido pressões deste grupo, o que finalmente o levou – contra sua dúvidas originais – a prometer um referendo de aprovação da permanência na UE neste ano (The Daily Telegraph, 2013).

Mas seria um erro não identificar algumas outras linhas no debate político que alimentaram o euro-ceticismo. O que foi vastamente visto como uma forma lenta e incompetente de lidar com a crise do euro também foi um fator importante.

Além disso, o que também foi visto como a ênfase crua, excessiva e contra-produtiva na austeridade econômica – notavelmente na instância do governo alemão liderado pela Chanceler Angela Merkel – também diluiu a base pró-europeia do Partido Trabalhista, dos sindicatos e de muitos Liberais Democratas.

O desencantamento pode diminuir se, nos próximos meses, os países da zona do euro forem vistos como se estiverem tomando ações vigorosas para gerar emprego e crescimento sustentável. Mas caso fracassem nisso, a crise financeira e econômica mudará para uma perigosa crise social e política – mas apenas do sul da Europa – e o sentimento popular no Reino Unido pode balançar decisivamente em favor de sua saída.

Mais ou menos há uma década, qualquer discussão sobre as dificuldades das relações britânicas com a União Europeia teriam focado no famoso co-

mentário do antigo Secretário de Estado americano, Dean Acheson em 1962: “A Grã-Bretanha perdeu um império e ainda não encontrou um papel.” Enquanto alguns sonham com uma relação realmente especial entre o Reino Unido e os Estados Unidos – fora da UE – talvez como parte de área de livre comércio atlântica, poucas pessoas no Reino Unido acham esta ideia crível.

Tanto o Reino Unido e (mais recentemente) os Estados Unidos parecem preparados para reconhecer suas óbvias limitações econômicas e de projeção de poder se fossem os policiais globais. As guerras do Iraque e agora no Afeganistão são profundamente impopulares com a direita e também com a esquerda. Ambições de serem os únicos e especiais subalternos da política externa dos Estados Unidos não mais motivam os políticos britânicos de qualquer dos principais partidos. Consequentemente, esta fonte de tensão entre o Reino Unido e outros governos-chave da UE deve continuar diminuindo.

Ao longo dos últimos anos, outro elemento forte tem sido acrescentado à mistura política do euro-ceticismo no Reino Unido. Isso pode ser melhor resumido como um senso de identidade nacional diminuída, se não perdida. Pra ser claro, nós não estamos falando primariamente sobre o Reino Unido (a união da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte) nem mesmo da própria Grã-Bretanha (a união da Inglaterra com os Países de Gales e a Escócia).

O senso de identidade nacional enfraquecida está mais especificamente aliado a um dos nacionais constituintes da união do Reino Unido – a Inglaterra. Hoje em dia as históricas linhas divisórias entre as consciências nacionais “britânica” e “inglesa” foram misturadas. Antes da Segunda Guerra Mundial, líderes políticos (incluindo em ocasiões, Churchill) se referem ao “destino da Inglaterra” e até do “Império inglês” quando, eles estavam estritamente falando da Grã-Bretanha.

As últimas duas décadas viram um incrível renascimento das identidades nacionais distintas da Escócia e do País de Gales. Até a Irlanda do Norte – casa de duas comunidades competidoras, irlandesa e Ulster inglesa – concordou com um incrível nível de auto-regulação política. Na Escócia, haverá um referendo para aprovar um pedido de completa independência – ainda se mantendo um membro da UE.

Mesmo se a independência incompleta não for aprovada, é certo que a Escócia atingirá um nível radical de auto-regulação autônoma, enquanto o País de Gales – e possivelmente a Irlanda do Norte – também vão querer poderes

adicionais de auto-governo. É, pelo menos, uma pergunta aberta se o futuro da União Britânica está mais em questão que o futuro da União Europeia.

Ainda que “Inglaterra” é de longe a maior e mais economicamente desenvolvida região do Reino Unido, lidar com a questão de devolução de poderes equilibrada e com a possibilidade de um futuro Parlamento e governo ingleses é muito complicado. Atualmente muitas das frustrações que tem alimentado a causa do euro-ceticismo tem a ver tanto com os desenvolvimentos internos do Reino Unido como com as relações Reino Unido/ União Europeia.

Enquanto o debate doméstico sobre o futuro do Reino Unido na União Europeia se intensifica, o Presidente Obama, entre outros, tem expressado medo que o Reino Unido possa “andar por engano como um sonâmbulo em direção à sua saída da União Europeia”¹⁰. Entre as outras gerações dos Conservadores britânicos pró-europeus há um profundo senso que as táticas de David Cameron são dirigidas mais pelas considerações táticas de excessivo curto prazo do que por qualquer estratégia de mais longo prazo.

Certamente o governo de Cameron está muito relutante em responder questões sobre quais alternativas seriam buscadas se as demandas de renegociação para os termos de participação na UE terminarem em fracasso. Alguns conservadores eurofóbicos de linha dura falam vagamente sobre laços comerciais e econômicos mais próximos com a Commonwealth, com os Estados Unidos ou, de forma mais geral, com as economias de crescimento rápido na Ásia e na América Latina.

Na prática, o centro do partido Conservador preferiria uma forma de participação que fosse um pouco mais que a total participação no Mercado Único e a “cooperação estreita” com os países da UE em outras questões selecionadas. Inicialmente havia muito falatório que – se as negociações fracassarem – o Reino Unido poderia assegurar um acordo do tipo que ligaram a Noruega e a Suíça ao mercado único.

Menos tem sido ouvido sobre isso enquanto cresce a consciência que sob seus acordos especiais com a UE, tanto a Noruega quanto a Suíça não tem nenhuma participação na tomada de decisões sobre as políticas e regulamentações do mercado comum. Também há uma preocupação real que o estado estrutural da economia britânica seja ainda mais fraco do que parece. Especial-

10 Veja, Financial Times.

listas já estão destacando o declínio agudo da libra frente ao euro e a outras moedas líderes.

Não é óbvio, portanto, que o Reino Unido irá renegociar de uma posição de significativa força quando as conversas chegarem ao ponto buscado por Londres, das mudanças sobre sua participação. Muitos grandes negócios britânicos, que se mantiveram bem fora das controvérsias sobre o futuro do Reino Unido na União Europeia, agora mostram alarme com a possível saída da UE (The Guardian, 2013).

Claro que o movimento sindical, que sabe muito bem que o governo Cameron quer enfraquecer o direito dos trabalhadores como parte de uma desejada “repatriação” de poderes da UE para o Reino Unido, estará clamando ativamente um voto “Sim” quando a hora chegar. Assim como muitas ONGs, organizações de sociedade civil e autoridades regionais e locais que se beneficiaram das iniciativas da UE.

Em uma recente pesquisa de opinião (Reuters, 2013a) (*22) já há uma mudança pequena e frágil no sentimento em relação ao suporte da participação continuada do Reino Unido na União. Pesquisas mais significativas também demonstram uma divisão impressionante de opiniões entre os segmentos mais novos e mais velhos da população. Uma pesquisa mostra uma divisão de 65/34 em favor do voto “Sim” nos que tem idades entre 18 e 24 anos, uma pequena maioria do “Sim” entre 25 e 50 anos de idade, e grandes maiorias “Não” para grupos com idades mais velhas.

O fato se mantém de que ainda há pelo menos quatro anos antes que qualquer referendo seja feito. As chances de um referendo direto entre dentro/fora nunca ser realizado, como resultado das forças políticas domésticas dentro do Reino Unido, estão crescendo. Se os Trabalhistas formarem o próximo governo britânico, não há dúvidas que haverá negociações sobre uma “reforma” acelerada da União Europeia – algo sobre o qual há um acordo significativo nos outros países.

Os Trabalhistas já disseram que só vão realizar um referendo para aprovar um acordo futuro que envolva *mais transferências da soberania britânica para a União Europeia*. Por outro lado, se o sentimento público pendular novamente em direção ao apoio à continuada adesão à UE, não é impossível que os Trabalhistas realizem um referendo de dentro/fora a fim de resolver a questão no futuro.

Se Cameron navegar com sucesso todos os obstáculos políticos à sua maneira, realizar um referendo de dentro/fora e optar pela saída do Reino Unido,

o que será então? Um fator potencial que deve influenciar a estratégia britânica nesta altura pode ser os arranjos de longo prazo que, no futuro, a UE pode querer fechar com aqueles países que não se tornaram membros da União.

O alargamento da UE por si só irá provavelmente concluir que a adesão de países do oeste dos Balcãs mais Islândia e Noruega, onde opiniões se mantêm divididas sobre a participação completa, também é possível. Isto deixará importantes vizinhos como Turquia, Ucrânia e outros que irão pressionar para uma associação próxima com a UE para compensar terem o acesso total negado.

Será que tal associação econômica e política com a UE apelará ao Reino Unido nas consequências de um referendo cujo resultado seja em favor da saída? É improvável, até mesmo assim, que a crise financeira e econômica da zona do euro tenha sido controlada e um processo de completa união econômica e política tenha começado.

Enfrentando a realidade de marginalização permanente em uma associação puramente externa com a União Europeia, e a conseqüente perda de influência sobre a tomada de decisões econômicas, políticas e de segurança em um mundo ainda mais globalizado, as chances ainda devem ser que os britânicos eventualmente optem por se manter membros completos da União Europeia. Mas esta pode ser uma decisão muito apertada.

JOHN PALMER foi anteriormente Editor Europeu do jornal The Guardian e então Fundador/Diretor Político do Centro de Políticas Europeias em Bruxelas. Ele é membro do Conselho Consultor Do Fundo Federal em Londres e é *Practitioner Fellow* Visitante no Instituto Europeu na Universidade de Sussex.

REFERÊNCIAS

PICKARD, Jim and PARKER, George (in London) and Richard McGregor (in Washington). Stay at heart of Europe, US tells Britain. <http://www.ft.com/cms/s/0/36314b08-5a70-11e2-bc93-00144feab49a.html>

David Cameron speech: UK and the EU. BBC News, January 15, 2013(a). <http://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-21170265>

BAKER, Luke. Brussels on edge ahead of Cameron's EU speech. Reuters, 16 de janeiro, 2013a <http://www.reuters.com/article/2013/01/16/britain-europe-diplomats-idUSL6N0AK9UV20130116>

URBAN, Mark. Why is Cameron's Europe speech so significant? BBC News, 15 de janeiro, 2013(b). <http://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-21172273>

European Voice. <http://www.europeanvoice.com/>

WATT, Nicholas; TRAVIS, Alan. EU referendum plan attacked by pro-Europe Tory Lord Howe. The Guardian, 31 de janeiro, 2013(b). <http://www.guardian.co.uk/politics/2013/jan/31/eu-referendum-tory-lord-howe>

TRAVIS, Alan. Coalition talks stumble over mass opt-out from EU rules. The Guardian, 31 de janeiro, 2013. <http://www.guardian.co.uk/politics/2013/jan/31/coalition-opt-out-eu-justice>

RAWLINSON, Kevin. Polish is the second most spoken language in Britain, as census reveals 140,000 residents cannot speak English at all <http://www.independent.co.uk/news/uk/home-news/polish-is-second-most-spoken-language-in-england-as-census-reveals-140000-residents-cannot-speak-english-at-all-8472447.html>

WALL STREET JOURNAL, 16 de janeiro, 2013.

BELL, Ian. The Throw That Failed – Britain's 1961 Application to Join the Common Market. 1995.

THE GUARDIAN. Londres – 10 de janeiro, 2013

U.K.'s Anti-EU Party Gains Ground. <http://online.wsj.com/article/SB10001424127887324235104578243671960611386.html?KEYWORDS=UK+withdrawal+EU>

PINDER, John. The Building of a Union Publicado por Oxford University Press, 1991.

BROAD, Roger. Labour's European Dilemmas. publicado por Palgrave, Londres 1991.

MAITLAND, Sir Donald. The Running Tide. Bath University Press, 2001.

THE DAILY TELEGRAPH. Londres, 13 de janeiro, 2013.

DENMAN, Sir Roy. Missed Chances – Britain and Europe In the 20th Century. Cassell, 1996.

Este livro foi composto por
Cacau Mendes em Minion Pro c.11/15 e
impresso pela J. Sholna em papel pólen 90g/m²
para a Fundação Konrad Adenauer
em maio de 2014.