



**A UNIÃO EUROPEIA ALARGADA
EM TEMPOS DE NOVOS DESAFIOS**



A UNIÃO EUROPEIA ALARGADA EM TEMPOS DE NOVOS DESAFIOS

Editor responsável

Felix Dane

Organização

Elena Lazarou

Bruno Theodoro Luciano

Coordenação Editorial

Reinaldo J. Themoteo

Revisão

Aline Bruno Soares

Bruno Theodoro Luciano

Reinaldo J. Themoteo

Tradução

Mónica Baña (páginas 45-59; 69-81; 83-96; 109-118)

Pedro Maia Soares (páginas 23-43; 83-96; 121-142; 163-174)

Design gráfico e diagramação

Cacau Mendes

Impressão

Oficina de Livros

Dados Internacionais para Catalogação na Publicação (CIP)

T278 A União Europeia alargada em tempos de novos desafios. –

Rio de Janeiro : Konrad Adenauer Stiftung, 2014.

176 p. ; 24 cm. – (Série relações Brasil-Europa)

ISBN 978-85-7504-189-5

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
10 ANOS DE RELAÇÕES DO BRASIL COM UMA EUROPA ALARGADA
Elena Lazarou · Bruno Theodoro Luciano · Felix Dane
- PARTE 1**
- 23 UE 2008-2014: UMA BOA CRISE? SAÍDA DA CRISE E DEMOCRATIZAÇÃO
Mario Telò
- 31 OS “FATOS” CONTRA O “CORAÇÃO”:
CRISE, EUROCRETISMO E A DIFICULDADE DE MUDAR PADRÕES
Kai Lehman
- 45 O ESTADO DO EURO: O PIOR PODE TER PASSADO,
MAS NÃO É POSSÍVEL ENXERGAR O FIM DA CRISE EM DECORRÊNCIA
DAS POLÍTICAS, DA POLÍTICA E DOS PROCESSOS
Vivien A. Schmidt
- PARTE 2**
- 63 O ALARGAMENTO DA UNIÃO EUROPEIA EM TEMPOS DE NOVOS DESAFIOS
Ana Paula Zacarias
- 69 A CORAGEM DO ALARGAMENTO DE 2004: UM DESAFIO RECOMPENSADOR
DEZ ANOS REINVENTANDO UMA AVENTURA EUROPEIA
Estevão C. de Rezende Martins

- 83 A UE, A OTAN E A PARCERIA ORIENTAL:
O INSOLÚVEL DILEMA SOBRE SEGURANÇA
Jolyon Howorth
- 97 TURQUIA E UNIÃO EUROPEIA: EXPLICANDO UMA RELAÇÃO RESILIENTE
Paula Sandrin
- 109 DESEJANDO A EUROPA, COM SAUDADES DA RÚSSIA:
A POLÍTICA EXTERNA DA UCRÂNIA
Taras Kuzio

PARTE 3

- 121 RELAÇÕES UE-BRASIL: UMA PARCERIA ESTRATÉGICA?
Richard Whitman · Annemarie Penn Rodt
- 143 BRASIL-UNIÃO EUROPEIA: UM PASSO PARA A FRENTE, DOIS PARA TRÁS?
Rui Faria da Cunha
- 153 BRASIL, AMÉRICA LATINA E A UNIÃO EUROPEIA
DIANTE DE NOVAS AGENDAS GLOBAIS
Miriam Gomes Saraiva
- 163 VISÃO GERAL DAS RELAÇÕES POLÔNIA-BRASIL
Kinga Brudzińska

INTRODUÇÃO

10 ANOS DE RELAÇÕES DO BRASIL COM UMA EUROPA ALARGADA

Elena Lazarou
Bruno Theodoro Luciano
Felix Dane

O ano de 2014 marca o aniversário de uma década do maior alargamento da história da União Europeia. Simultaneamente, dez países da Europa Central, Oriental e Mediterrânea, nomeadamente três antigas repúblicas soviéticas (Estônia, Letônia e Lituânia), quatro antigos países-satélites da União Soviética (Polônia, República Tcheca, Eslováquia e Hungria), um país da antiga Iugoslávia (Eslovênia) e duas ilhas mediterrâneas (Chipre e Malta), cumpriram os critérios de admissão à integração e se tornaram formalmente Estados-membros de uma União Europeia (UE) cada vez mais profunda e empoderada.

A Europa alargada necessitou adequar os novos interesses e preferências dos países do leste tanto no jogo de forças interno da UE quanto no relacionamento com países terceiros. Ao mesmo tempo, esses novos membros tiveram de lidar com o desafio de se integrar em uma união política e econômica com um papel global. A inevitável europeização da política externa desses países levou a dramática expansão da agenda de relações exteriores dos países recém-ingressos à UE. Ademais, as instituições e relações exteriores europeias existentes criam oportunidades para os novos membros provenientes da Europa Central e Oriental construírem ligações com parceiros potenciais em regiões anteriormente não exploradas, como a América Latina.

Aproveitando o lapso temporal de uma década, em 2014 a Fundação Getúlio Vargas (FGV) e a Fundação Konrad Adenauer (KAS) dedicaram a 3ª Semana da Europa ao alargamento europeu. Nessa ocasião, entre outros aspectos, surge um momento para se refletir se o alargamento europeu modificou em alguma medida o relacionamento Brasil-União Europeia. Com isso em mente,

esse capítulo inicia apresentando um histórico das relações do Brasil com os países do leste europeu antes de 2004. Posteriormente, discute as opiniões e reações brasileiras acerca do alargamento europeu para o leste e seus efeitos em aspectos centrais das relações Brasil-Europa, como a Parceira Estratégica Brasil-União Europeia, instituída em 2007, e o relançamento das negociações Mercosul-UE em 2010.

1. RELAÇÕES BRASIL-EUROPA ORIENTAL ANTES DO ALARGAMENTO EUROPEU

O relacionamento do Brasil com os países da Europa do Leste começa a ser gestado antes mesmo da dissolução da União Soviética. Em meados dos anos 1960, a política externa brasileira buscou a abertura de diálogo com a Europa Centro-Oriental, bem como com os países africanos, seguindo os enunciados da *Política Externa Independente*, a qual propunha a universalização das relações internacionais do Brasil e o não-alinhamento automático com o bloco capitalista (Lessa, 1998). O Grupo de Coordenação de Comércio com os países Socialistas da Europa Oriental (COLESTE), criado em 1962 (desestruturado em 1992), é relevante exemplo da criação de instrumentos para desenvolvimento de diálogo comercial entre o Brasil e essa região¹.

O próprio conceito de “Parceria Estratégica”, segundo Lessa (2010), surge nesse período dentro do espectro universalista da política externa brasileira das décadas de 1970 e 1980. *“At that time, the idea became operational owing to the decision to speedily valorize relations with Eastern European countries, so as to mitigate the effects of the deterioration of the political and economic relationship with Washington”* (Lessa, 2010, p. 118).

O estreitamento dos laços com o leste europeu ocorre no mesmo período em que se inauguram as relações entre o Brasil e a então Comunidade Econômica Europeia, a partir de acordo comercial que entra em vigor em 1974². O relacionamento do Brasil com a Europa Comunitária dos nove, Ocidental,

1 Decreto n.1880, de 1962. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Historicos/DCM/dcm1880.htm. Acesso: 23/09/2014.

2 Decreto legislativo n.46, de 1974, disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/1970-1979/decretolegislativo-46-19-junho-1974-346442-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso: 23/09/2014.

desenvolve-se, portanto, simultaneamente ao diálogo comercial com a Europa Oriental durante as décadas de 1970 e 1980.

Enquanto nos anos 1990 houve um progressivo avanço na relação da UE com o Brasil e o Mercosul, representado pela assinatura do Acordo-Quadro de Cooperação Comunidade Europeia-Brasil (1992), pelo Acordo-Quadro de Cooperação UE-Mercosul (1995) e pelo lançamento das negociações do Acordo de Associação Mercosul-UE (1999), os primeiros anos do século XXI conviveram com uma mudança de prioridades da UE, face aos novos desafios de seu processo de integração. Além do avanço do alargamento oriental, podem ser mencionadas a consolidação da união econômica e monetária e as mudanças institucionais necessárias para o funcionamento de uma Europa alargada (Freres, 2000).

O final da Guerra Fria e a adesão dos antigos países soviéticos ao modelo capitalista influenciaram nas relações da Europa com atores extrarregionais mais distantes, como é o caso da América Latina. O aprofundamento da integração, a partir da criação da União Europeia, e a aproximação com o leste europeu tornaram-se prioridades para a Europa Comunitária (Saraiva, 2004). O relacionamento com a Europa Oriental, em direção a sua futura entrada na UE, desviou atenção e recursos europeus antes voltados para a América Latina em direção ao leste, especialmente a partir do final da década de 1990.

O alargamento europeu para o leste, que somente se concluiu em 2004, difere-se fundamentalmente dos anteriores. O intervalo de dez anos para sua conclusão, a primeira expansão para antigos países do bloco soviético e a adesão simultânea de 10 países produziram desafios relevantes para as políticas tanto de alargamento, como de aprofundamento da UE. Os custos dessa operação inevitavelmente dificultariam o relacionamento da UE com outros atores globais, tendo em vista que *“os engajamentos orçamentários da União condicionam obviamente suas prioridades em outras regiões do mundo”* (Martins, 2004, p. 11).

Nesse sentido, a expansão das fronteiras da UE para o leste foi vista como elemento que modificou alguns dos objetivos do projeto europeu, retirando valor estratégico de iniciativas extraterritoriais, dentre essas a aproximação com a América Latina e com os países do Mercosul (Flores, 2003). *“The Commission, busy reorienting itself toward Eastern and Central Europe and, to a lesser extent, the Mediterranean countries, cut its cooperation with Latin America for the first time, after many years of steady increases”* (Freres, 2000, p. 79).

Tanto a nova fase do alargamento europeu quanto a crise econômica que os países do Mercosul vivenciaram a partir do final dos anos 1990 desmobilizaram a agenda de cooperação interregional, na medida em que as duas regiões voltaram sua atenção para questões e problemas internos (Lessa, 2009; Doctor, 2007). Essa conjuntura auxiliou na paralisação das negociações comerciais Mercosul-União Europeia em 2004, após profunda dificuldade dos negociadores alcançarem um acordo e avançarem nos temas de desgravação tarifária.

O alargamento para o leste adicionou novos complicadores à agenda de negociação comercial birregional, especialmente dentro do grande nó nas negociações, a liberalização de produtos agrícolas, na medida em que os países da Europa Central e Oriental competiriam com os países do Mercosul no comércio de produtos primários (Savini, 2001; Castilho, 2003). Entre os produtos que poderiam ser afetados, destacam-se as exportações brasileiras de oleaginosas e de carnes bovinas, ovinas e caprinas (Oliveira, 2005). Enquanto alguns ressaltam as oportunidades que os mercados do Leste Europeu poderiam oferecer ao incremento do comércio Mercosul-UE (Boniolo, 2004), outros enfatizam o potencial de competitividade da Europa Oriental com os produtos de exportação dos países do Mercosul (Nogués, 2003; FloresS, 2003).

2. MUDANÇAS E CONTINUIDADES NO RELACIONAMENTO BRASIL-EUROPA APÓS O ALARGAMENTO PARA O LESTE (2004)

As perspectivas majoritariamente negativas em relação ao impacto do alargamento europeu na aproximação com o Brasil e a América Latina foram se relativizando após a conclusão da expansão de membros da UE. Logo em 2005, a Comissão Europeia lançou o documento “*A Stronger Partnership between the European Union and Latin America*”, no qual ressalta o objetivo europeu de estreitar relações com a região, retirando a impressão de que a UE estaria tão voltada para seu processo de alargamento que marginalizaria o diálogo extrarregional e sua presença no mundo. Importante destacar que nesse momento os europeus começam não somente a enfatizar a parceria com toda a região, como também ressaltam a necessidade de estabelecimento de um tratamento especial para alguns países chave, como Brasil e México (Van Loon, 2010).

As prospectivas acerca das possibilidades de desvio de comércio dos países latino-americanos em direção à Europa Oriental também foram postas em cheque. Estudo encomendado pelo Parlamento Europeu, ainda em 1999, já

havia indicado que o baixo desempenho do comércio de produtos da América Latina na UE não poderia plenamente ser atribuído à aproximação da União com os países do leste (Parlamento Europeu, 1999). Enquanto no campo comercial restavam dúvidas em relação aos efeitos do alargamento europeu, “*é certo que o terreno valorativo comum entre os países da região e da União Europeia contribui para uma aproximação*” (Martins, 2004, p. 22). Nesse âmbito, merecem destaque o Acordo de Cooperação Científica e Tecnológica em 2004, assinado pelo Brasil e pela UE, bem como o Programa de Assistência Regional, adotado em 2007 pela Comissão Europeia, este último enquadrado no marco da assistência ao fortalecimento institucional do Mercosul. Embora os temas econômicos não tenham avançado na agenda UE-Brasil no pós-alargamento, assuntos não-comerciais e assistência ao processo de integração do Mercosul estiveram na pauta do relacionamento bilateral.

Nesse momento, algumas transformações importantes modificam a estrutura do diálogo entre Europa e Brasil, para além do contexto de alargamento europeu, o qual prosseguiu dinâmico, com a adesão de Romênia e Bulgária em 2007 e finalmente com a entrada da Croácia no bloco em 2013. O forte crescimento econômico da América Latina e o aumento da presença internacional do Brasil, bem como a eclosão da crise na Europa ao final da primeira década do século XXI alteram o nível de assimetria do relacionamento entre as duas regiões.

A integração europeia inspirou e apoiou, normativamente e financeiramente, o desenvolvimento de processos de integração regional na América Latina. A experiência europeia também servira ao propósito de facilitação do diálogo inter-regional Europa-América Latina. A crise do euro relativiza a ideia de que o projeto europeu deve ser perseguido pelas lideranças políticas da América Latina e do Brasil. “*(...) the outbreak of the Euro-crisis in 2008 has severely challenged the appeal of this model in terms of its sustainability and utility as an instrument of regional cooperation*” (Lazaroua, 2013, p. 9). Por outro lado, os países do leste europeu, de modo geral, tiveram uma recuperação econômica mais rápida do que os países da Europa Ocidental e Mediterrânea. Em 2013, países como Polônia, Romênia e Letônia cresceram 1,6%, 3,5% e 4,1%, respectivamente, em contraste aos índices de 0,4%, 0,2% e -1,9% de Alemanha, França e Itália (EUROSTAT, 2014).

No campo econômico, a Europa em crise deixa de ser uma prioridade comercial para a região, a qual passa cada vez mais a se voltar ao relacionamento

com os países da Ásia-pacífico, destacando-se o crescimento da presença chinesa na região. Embora a UE, agora dos 28, permaneça como maior parceiro comercial do Brasil, a China, desde 2009, ultrapassou os Estados Unidos como maior parceiro individual do Brasil. A China também passa a manter esse status com Chile e Peru, enquanto é segundo parceiro de México e Argentina (Sallas, 2014). Revertendo-se um quadro histórico no relacionamento birregional, o Brasil e os países latino-americanos têm participado do debate sobre como resolver a crise de endividamento na Europa, criticando as políticas macroeconômicas adotadas no velho continente (Gratius, 2013).

Durante os anos 2000, o Brasil passou a ser reconhecido como uma potência regional e emergente, sendo posto ao lado de países como Rússia, China, Índia e África do Sul a partir do acrônimo BRICS. É nessa conjuntura de aumento da relevância internacional do Brasil que a União Europeia convida o Brasil a se tornar um Parceiro Estratégico, estabelecendo a Parceria Estratégica Brasil-União Europeia em 2007 e elevando esse diálogo político bilateral para o mais alto nível (Lazarou; Edler, 2012). Importante ressaltar que embora a UE tenha começado a desenvolver o conceito de Parceria Estratégica na Estratégia de Segurança Europeia de 2003, o Brasil não foi incluído na lista original de parceiros propostos, somente sendo adicionado posteriormente devido à sua crescente influência política e econômica.

Ainda que o diálogo inter-regional UE-América Latina seja cultivado e as negociações econômico-comerciais se mantenham centradas entre Mercosul-UE (retomadas formalmente a partir de 2010), a construção da Parceria Estratégica implica na construção de um mecanismo de diálogo exclusivo com o Brasil, reconhecendo o crescimento de sua importância regional e internacional e o papel proativo da política externa brasileira nos últimos anos. A amplitude da Parceria Estratégica estabelecida é significativa, incluindo temas como multilateralismo, mudanças climáticas, energia sustentável, integração regional e combate à pobreza no relacionamento bilateral Brasil-UE. No entanto, o elemento mais relevante da Parceria Estratégica reside na institucionalização de mecanismos de cúpulas diplomáticas de alto nível periodicamente regulares, garantindo a estabilização e a estruturação das relações bilaterais (Lazarou, 2011). Juntamente com o estabelecimento de novos instrumentos de política externa europeia a partir do Tratado de Lisboa, particularmente o Serviço para a Ação Externa, novo corpo diplomático da UE, cria-se uma base mais concreta para construção e fortalecimento de laços bilaterais.

3. DESAFIOS PARA EVOLUÇÃO DA PARCERIA ESTRATÉGICA COM A EUROPA ALARGADA

Um dos grandes desafios para a expansão da Parceria Estratégica é o aprofundamento dos vínculos entre Brasil e os países do alargamento para leste, haja vista o mútuo desconhecimento entre essas regiões e o relacionamento limitado e incipiente entre eles, mesmo que imiscuído de um histórico amigável e isento de conflitos (Lazaroub, 2013). O significativo vínculo econômico e político do Brasil com a Europa Ocidental tende a marginalizar o contato desse país com o leste do continente. O desconhecimento relativo e a competição na agroexportação entre Brasil e Leste Europeu, no entanto, convivem com um grande potencial de parcerias, complementariedade e oportunidades nas áreas política, econômica e tecnológica.

Brudzinska e Znojek (2012) destacam o contraste dos desafios e das oportunidades para as duas regiões. Para além do cenário de competição, existe o potencial de complementariedade na produção agrícola entre o Brasil e países do Leste Europeu, como a Polônia. As duas regiões também apresentam extensas oportunidades para negócios e investimentos conjuntos em áreas de convergência ou complementariedade econômica. Fora do campo econômico e comercial, é possível também identificar interesses e laços convergentes entre eles. Parcerias no âmbito da indústria de defesa e colaboração em temas de Ciência e Tecnologia são espaços que transcendem o mundo dos negócios e que podem se tornar nichos para a expansão da agenda entre esses atores.

Tanto a América Latina como o Leste Europeu hoje são regiões com potenciais econômicos emergentes, contrastando-se com as dificuldades econômicas enfrentadas pela América do Norte e pela Europa Ocidental e Mediterrânea. As duas regiões passaram, nas últimas décadas, por uma ampla transição democrática, deixando o passado autoritário para trás. Ambas contaram com a integração regional no auxílio para redemocratização. No caso do leste da Europa, a União Europeia, por meio das políticas de alargamento, incentivou e facilitou a transição dessa região para a economia de mercado e o Estado de Direito, adequando seu ordenamento jurídico de descendência soviética ao acervo comunitário europeu. Na América Latina, os processos de integração como o Mercosul fortaleceram o cenário de cooperação entre os países vizinhos e a defesa da estabilidade democrática regional. Ademais, existem laços sociais e demográficos os quais conectam as duas

regiões, tendo em vista a histórica e intensa imigração de povos da Europa do Leste, principalmente da Polônia e Hungria, para a América Latina (Bruzinska, 2014).

Nas últimas décadas o relacionamento diplomático entre o Brasil e esses países tem se consolidado e se estruturado. Dentre os países do alargamento europeu, somente três deles ainda não instalaram suas embaixadas em Brasília (Malta, Letônia e Lituânia)³. Todavia, a partir do ingresso na UE, esses países passam também a serem diplomaticamente representados pela Delegação da União Europeia no Brasil, facilitando a aproximação do Brasil com essa região.

Na dimensão da diplomacia interparlamentar, é válido mencionar a atual participação de dez deputados dos últimos países a ingressarem na UE, como Eslováquia, Letônia, Bulgária, Polônia, República Tcheca e Eslovênia tanto nas delegações do Parlamento Europeu para os países do Mercosul quanto na recém-criada delegação do PE para o Brasil, como membros titulares ou suplentes.

Em temas de educação, ciência e tecnologia, Brasil e os países da Europa central e oriental podem se aproximar a partir dos instrumentos de cooperação institucionalizados entre UE e Brasil nessa área. Destacam-se, nesse âmbito, o programa de intercâmbio Erasmus Mundus, que permite o ingresso de estudantes e pesquisadores de países terceiros em programas acadêmicos dos países da UE e o recente Instituto de Estudos Brasil-Europa, criado no intuito de facilitar a colaboração entre instituições de pesquisas do Brasil e Europa e de fomentar os estudos sobre integração europeia no país.

A recente nomeação do antigo primeiro-ministro polonês Donald Tusk como Presidente do Conselho Europeu, órgão político de mais alto nível da UE, também é indicativo da aproximação do Brasil com os países dos últimos alargamentos europeus. Tusk será o representante europeu responsável pela interlocução direta com a Presidente Dilma Rousseff nos encontros anuais organizados no contexto da Parceria Estratégica Brasil-UE.

Distintamente das expectativas pré-alargamento, o relacionamento entre Brasil e Europa avançou substantivamente nesses 10 anos de expansão da União Europeia para o leste, mesmo em momentos de crise econômica na Eu-

3 Levantamento realizado no sítio eletrônico do Ministério das Relações Exteriores do Brasil. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/cerimonial/corpo-diplomatico/lista>. Acesso em 04/11/2014.

ropa. Manteve-se o apoio material e valorativo à integração do Mercosul e da América do Sul ao mesmo tempo em que se aprofundou o diálogo Brasil-UE a partir da institucionalização da Parceria Estratégica. No âmbito das negociações comerciais os desafios permanecem, ainda que as tratativas tenham sido retomadas em 2010, sob um contexto de baixas expectativas, decorrente dos impasses na Rodada Doha da Organização Mundial do Comércio e da conjuntura de crise europeia.

Enquanto pensava-se que o alargamento para o leste tornar-se-ia um grande empecilho no relacionamento Brasil-UE, o contexto de crise da Europa e de emergência do Brasil como relevante ator global elevou, na realidade, a relação entre ambos a um patamar de diálogo político superior, concretizado na Parceria Estratégica. Embora sejam identificadas posições discordantes entre Brasil e UE, especialmente em grandes temas da agenda global, estes são encapsulados por meio da Parceria Estratégica, a qual abre espaço para a inserção de novos temas na agenda bilateral com alto grau de convergência. Finalmente, o compartilhamento de grandes princípios das relações internacionais pelo Brasil e a Europa alargada, tais como multilateralismo, democracia, direitos humanos, integração regional, proteção do meio ambiente, incentivam uma maior proximidade desses atores.

4. FORMATO DA PUBLICAÇÃO

As relações Brasil-Europa tomaram contornos importantes e dinâmicos a partir do alargamento europeu para o leste. Os dez anos desse processo de alargamento marcam um significativo período de reflexão a respeito dos desafios contemporâneos da Europa alargada e de sua relação com atores extrarregionais como o Brasil e América Latina. A presente publicação é resultado das discussões derivadas da *3rd Europe Day Conference* (Rio de Janeiro, maio de 2014), fruto da parceria entre a Fundação Konrad Adenauer (KAS) e o Centro de Relações Internacionais da Fundação Getúlio Vargas (CPDOC/FGV), com apoio da Delegação da União Europeia no Brasil. Os participantes da conferência internacional, juntamente com outros colaboradores convidados, os quais têm se debruçado sobre as questões europeias atuais, contribuíram na consecução dessa publicação ao apresentarem olhares profundos e multifacetados acerca dos eventos e processos que envolvem a União Europeia na atualidade, bem como seu relacionamento com o Brasil.

O atual estado da União Europeia, os desafios enfrentados e os rumos da integração são discutidos por autores da Europa e do Brasil. Mario Telò, professor da Universidade Livre de Bruxelas (ULB) e da LUISS Guido Carli, apresenta uma reflexão a respeito da saída da crise do euro e de suas potencialidades para maior democratização da construção europeia. Kai Lehmann, da Universidade de São Paulo (USP), e Vivien Schmidt, professora da Universidade de Boston, argumentam que a crise europeia transcende os desafios econômicos e financeiros inicialmente identificados, questionando os preceitos democráticos e representativos do velho continente. Schmidt ressalta a necessidade de alterações institucionais para garantia de mecanismos de legitimidade na UE. Já Lehmann afirma que os líderes europeus devem se fazer novos questionamentos e definir novos objetivos e abordagens para lidar com a crise na estrutura política da Europa.

O aniversário de 10 anos do alargamento europeu e da intensificação das relações com os países do leste é também recordado pelos autores. Ana Paula Zacarias, Embaixadora da União Europeia no Brasil, e Estevão Martins, professor da Universidade de Brasília (UnB), destacam o significado histórico do alargamento para o leste dentro do projeto europeu, não isento de dificuldades e desafios. A interação da UE com os esquemas de segurança e defesa regionais, com ênfase à sua participação na Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e sua relação com os países do leste europeu são analisadas por Jolyon Howorth, da Universidade de Yale. Paula Sandrin, professora da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), e Taras Kuzio, da Universidade de Alberta, retratam a relação da Europa com dois países que têm apresentado um histórico de aproximação com a UE: Turquia e Ucrânia, e as conturbadas relações contemporâneas deste último com a Rússia.

As complexas e diversificadas relações da Europa e dos países do leste com o Brasil e América Latina são destacadas por Richard Whitman (Universidade de Kent) e Annemarie Rodt (Universidade de Roskilde), Rui Cunha (gerente executivo da APEX Brasil em Bruxelas), Miriam Saraiva (Universidade do Estado do Rio de Janeiro) e Kinga Brudzińska (Instituto Polonês de Assuntos Internacionais). Enquanto Whitman e Rodt discutem em que medida a Parceria Estratégia Brasil-União Europeia ainda se vê estruturada através de atividades e temas de curto prazo, ao invés de objetivos e propósitos de longo prazo e estratégicos, Cunha apresenta os padrões de comércio e investimento entre Brasil e UE frente a essas transformações no relacionamento político bilateral.

No plano global, Saraiva aborda o grau de convergências e divergências entre Brasil e União Europeia em temas da agenda multilateral. Brudzińska, por outro lado, faz um estudo de caso acerca das relações políticas e econômicas do Brasil com um dos países do alargamento europeu de 2004, a Polônia.

O conteúdo da presente publicação não encerra o debate sobre o impacto do alargamento europeu nas relações Brasil-Europa, mas se apresenta como mais uma iniciativa e esforço da Fundação Konrad Adenauer e da Fundação Getúlio Vargas em divulgar e promover estudos de temas europeus no Brasil.

ELENA LAZAROU · Professora Adjunta do Centro de Relações Internacionais da Fundação Getúlio Vargas, CPDOC/FGV.

BRUNO THEODORO LUCIANO · Konrad Adenauer Fellow em Estudos Europeus no Centro de Relações Internacionais, CPDOC/FGV.

FELIX DANE · Representante da Fundação Konrad Adenauer no Brasil.

REFERÊNCIAS

- BONIOLO, Eduardo. Relações entre Mercosul e União Européia e as Consequências para o Brasil – uma Resenha. *Revista geo-paisagem*, Ano 3, n. 5, Janeiro/Junho de 2004.
- BRUDZIŃSKA, Kinga. V4–Latin America and the Caribbean States: New Partners? *PISM*, Strategic File, N. 16 (52), August, 2014.
- BRUDZIŃSKA, Kinga; ZNOJEK, Bartłomiej. Poland and Brazil: Narrowing the Distance, Exploring Mutual Potential. *PISM*, Policy Paper N. 46, November, 2012.
- CASTILHO, Marta. EU-Mercosur FTA: an evaluation of the vulnerability of Mercosur Imports. *Chair Mercosur de Science Po*, Discussions Paper, ano 1, N.4, 2003.
- DOCTOR, Mahrukh. Why Bother With Inter-Regionalism? Negotiations for a European Union-Mercosur Agreement. *JCMS*, Vol. 45. N. 2., 2007.
- EUROPEAN PARLIAMENT. Enlargement and external economic relations. Briefing N. 37, 1999. Disponível em: http://www.europarl.europa.eu/enlargement/briefings/37a2_en.htm#3. Acesso: 24/09/2014.
- FLORES, Renato. Trade and co-operation in the EU-MERCOSUL free trade agreement. *Ensaios Econômicos* (EPGE-FGV), N. 509, 2003.
- FRERES, Christian. The European Union as a Global “Civilian Power?: Development Cooperation in EU-Latin American Relations. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 42, p. 2, 2000.
- GRATIUS, Susanne. Europe and Latin America: in need of a new paradigm. *FRIDE Working Paper*, N. 116, 2013.
- LAZAROU, Elena. Brazil and the European Union: Strategic Partners in a Changing World? *Hellenic Foundation for European and Foreign Policy* (ELIAMEP), Working Paper No 24, 2011.
- _____. A model in trouble? The effects of the Euro-crisis on the EU as a model for regional integration in South America. *Konrad Adenauer Stiftung*, 2013.
- _____. The EU and Emerging Brazil: a Challenge and an Opportunity for the Greek Presidency? In GIANNIOU, Maria. *Greek Foreign Policy: Global Trends and Challenges*. Hellenic Centre for European Studies, 2013.
- _____; EDLER, Daniel. EU-Brazil Relations in a Time of Crisis: An Assessment of the Fifth EU-Brazil Summit. *Political Perspectives*, Vol. 6 (2), 2012.
- LESSA, Antônio Carlos. A diplomacia universalista do Brasil: a construção do sistema contemporâneo de relações bilaterais. *Rev. Bras. Pol. Int.*, 41, 1998.
- _____. Brazil’s strategic partnerships: an assessment of the Lula era (2003-2010). *Rev. Bras. Polít. Int.* 53 (special edition), 2010.
- MARTINS, Estevão. O alargamento da União Européia e a América Latina. *Rev. Bras. Polít. Int.*, 47 (2), 2004.
- NOGUÊS, Julio. MERCOSUR’s labyrinth and world regionalism. *Cuadernos de Economía*, ano 40, N.121, 2003.

OLIVEIRA, Samuel. *A Expansão da União Europeia de 2004 e seus impactos no agronegócio brasileiro*. Tese de Doutorado, Universidade de São Paulo: Piracicaba, 2005.

SALAS, Marcos. Depois da África, China avança sobre América Latina. *BBC Mundo*, 27 de julho 2014.

SARAIVA, Miriam. A União Européia como ator internacional e os países do Mercosul. *Rev. Bras. Polít. Int.* 46 (1), 2004.

SAVINI, Marcos. As negociações comerciais entre Mercosul e União Européia. *Rev. Bras. Polít. Int.* 44 (2), 2001.

VAN LOON, Aukje. *The EU-Brazil Strategic Partnership: From Interregional Favouritism to Bilateral Bias...and Back?* Paper prepared for the 2nd 'Bamberger Sommerworkshop zur vergleichenden Regionalismuskforschung, 2010.



PARTE 1

UE 2008-2014: UMA BOA CRISE? SAÍDA DA CRISE E DEMOCRATIZAÇÃO

Mario Telò

1. A UE COMO AGRUPAMENTO REGIONAL MAIS SOFISTICADO QUE ENFRENTA A PIOR CRISE DESDE A DÉCADA DE 1930

Uma nova etapa dos estudos sobre a UE está aberta há uma década. Discutir sobre o estado da União Europeia sem situá-la no contexto global está, em larga medida, obsoleto. O “pensar global” sobre a UE tem algumas consequências:

a) a União Europeia não é um Estado federal em formação, mas um grupo regional de Estados e sociedades vizinhos. É completamente inútil difundir ilusões de um segundo “Estados Unidos da América” em formação, mas também outros modelos de Estado, assim como o debate sobre a diferença de capacidades/expectativas é consequência de uma análise errada. Comparar a UE com os EUA pode ser enganoso, ao passo que as semelhanças e diferenças devem ser analisadas em relação ao Mercosul, à ASEAN e outros agrupamentos regionais análogos. Existe uma vasta literatura interdisciplinar, academicamente consagrada, sobre a cooperação regional comparativa em todos os continentes. Com efeito, cresce em todo o mundo a tendência para a cooperação regional e políticas regionais comuns. Essa tendência é encarnada por entidades multidimensionais, em vez de simples acordos de livre comércio, e inclui o comércio, a integração sociopolítica e a coordenação das políticas nacionais, a prevenção de conflitos e a identidade compartilhada. A comunidade internacional de pesquisadores concorda com duas

hipóteses: teremos mais regionalismo no século XXI do que no XX, e a cooperação regional irá progredir em todos os continentes, seguindo caminhos variados.

Essas conquistas científicas apresentam *insights* relevantes a respeito da crise atual, que pode ser comparada com as crises do Mercosul e da ASEAN que ocorreram no final dos anos 1990: em ambos os casos, as conclusões dos observadores são de que agrupamentos regionais podem transformar a crise numa oportunidade de nova ampliação e cooperação regional. Um exemplo disso é a ampliação para novos membros da ASEAN e a iniciativa Chang Mai, em 2000, de criar um fundo regional no âmbito da ASEAN+3. Da mesma forma, podemos considerar a expansão do Mercosul, bem como o seu passo em frente, o Fundo regional, a Unasul e o Parlasul, entre outros. Os agrupamentos regionais não são uma panaceia, mas constituem, de acordo com uma literatura internacional altamente qualificada, uma característica estrutural da governança global. Eles são resistentes a crises externas e internas, ainda que a esperança de que eles se transformassem numa organização política do tipo estatal tenha se mostrado enganosa.

b) A UE está prestes a iniciar sua saída da pior crise financeira, econômica e social desde a década de 1930. Essa crise deve-se principalmente a razões internacionais, bem como a causas internas. Ela teve sua origem nos EUA (sub-primes e especulações imobiliárias com consequentes quebras de bancos em 2007) e não dentro da UE. A crise da dívida soberana europeia não é uma “eurocrise” (na verdade, a moeda europeia é muito forte: 1,39 dólares para um euro em 2014 enquanto que em 2001, o câmbio costumava ser de 1,17 dólares), mas uma crise da dívida pública nacional (provocada por políticas fiscais nacionais erradas decididas por vários governos nacionais) e uma crise política dos mecanismos de governança da zona do euro. A questão em aberto é se essa crise pode se tornar uma “crise boa” que aprofunde a integração regional ou uma “crise ruim”, que conduza à desintegração.

O Reino Unido representa a tendência para a desintegração, simbolizada pela proposta do premiê D. Cameron de um referendo em 2017 sobre a saída da UE, assim como por sua exigência de “menos Europa e mais Europa flexível”. Margaret Thatcher foi considerada uma líder britânica eurocética durante uma década. Suas controvérsias com o presidente da Comissão J. Delors, bem como com o presidente francês F. Mitterrand e o chanceler alemão H. Kohl

ainda estão vivas na memória coletiva de muitos observadores. No entanto, ela jamais propôs um referendo sobre a saída da UE.

A política de desintegração do Reino Unido está dando um salto qualitativo à frente. Isso implica uma clara demonstração do caráter autodestrutivo de uma abordagem da cooperação da UE que se baseia apenas em cálculos de custo-benefício estreitos, de curto prazo. Essa postura só torna o apoio interno cada vez menor, porque todas as questões mobilizadoras de legitimidade política e identidade política (o cerne) são deixadas para os partidos eurocéticos e tabloides, resultando nisso: a vitória do Partido Independente do Reino Unido (UKIP) nas eleições de 2014 para o Parlamento Europeu. O risco para a liderança conservadora inglesa é promover uma desintegração dupla: uma separação interna da Escócia e uma vitória do referendo contra a participação na UE. D. Cameron pede à UE uma “flexibilidade” impossível, até mesmo além da atual exclusão do euro e de outras políticas comuns: uma espécie de “Europa à la carte”, sem qualquer solidariedade interna e união/identidade política compartilhada.

Os membros da zona do euro não podem aceitar essa reversão radical do acervo da UE, o que também poria sob ameaça o mercado comum. E o que dizer de um caminho alternativo para o Reino Unido? O comentário do governo norte-americano (“queridos britânicos, vocês são interessantes para a influência internacional dos Estados Unidos, desde que permaneçam membros relevantes da UE”) proporciona indícios do impasse em que a liderança do Partido Conservador britânico está entrando.

Por outro lado, Alemanha, Itália, Bélgica, Espanha, Portugal, Polônia e outros países membros representam a vontade de uma grande maioria da população de fazer da crise uma força motriz para uma integração regional mais profunda e democratizada. O novo Parlamento Europeu, que limita os grupos eurocéticos e eurofóbicos a 150 dos 751 assentos, mostra claramente que a grande maioria ainda é a favor dessa perspectiva em quase todos os Estados membros. Nesse contexto, a perspectiva europeia é apresentada ao público não somente como garantia das três principais mensagens clássicas iniciais (assegurar a paz entre inimigos anteriores, estruturar a consolidação democrática de Estados nacionais, promover a prosperidade socioeconômica), mas também como uma oportunidade para fortalecer uma identidade comum e políticas comuns no mundo globalizado instável e incerto do século XXI.

Qual tendência vai prevalecer, desintegração ou integração? Seis anos após o início da crise e depois de muitos anos em que os comentários anglo-saxões previram com demasiada rapidez o fim do euro, podemos dizer que a zona do euro e a UE estão a meio caminho de escapar do perigo da desintegração.

2. INTEGRAÇÃO / DESINTEGRAÇÃO: O DESAFIO DA EFICIÊNCIA

Como foi dito, a crise atual se refere à governança política da zona do euro e não é uma “eurocrise”. Em causa está precisamente o equilíbrio entre o poder das instituições centrais da UE e a soberania dos Estados membros. Queremos dizer que os tratados de Maastricht implicam disposições assimétricas no que diz respeito à União Monetária Europeia (UME): de um lado, uma espetacular unidade monetária de estilo federal (como nos EUA) e, por outro lado, uma união econômica europeia descentralizada e “confederal” que carece de união orçamentária, coordenação de política fiscal e união bancária.

Por isso, a governança interna da UME foi incapaz de coordenar as políticas macroeconômicas dos governos nacionais na época de ouro de 1997 a 2008. Muitos governos nacionais não souberam avaliar o excelente *spread* entre seus títulos nacionais e os títulos alemães e só aumentaram a dívida soberana nacional. O Pacto de Estabilidade falhou quando até mesmo França e Alemanha não respeitaram a cláusula de déficit anual de 3%.

As estratégias de saída não podem ter outro sentido senão a de revisar essa governança descentralizada com passos significativos no sentido de uma maior centralização da governança econômica, de, por assim dizer, mais Europa.

Portanto, cada etapa da crise socioeconômica está convergindo para uma maior integração europeia:

- criação de três novas agências para controlar o mercado de obrigações, ações e seguros.
- “semestre europeu” (além do artigo anterior 99 do TEC) como coordenação macroeconômica multilateral feita pelo Conselho das políticas orçamentárias nacionais, antes da aprovação delas pelo parlamento nacional;
- um novo Tratado Fiscal Intergovernamental para enfatizar a necessidade de estabilidade orçamentária, com o objetivo de deter os gastos deficitários acima de 3% e recuperar a dívida acumulada;

- mecanismo financeiro europeu e, posteriormente, o Mecanismo Europeu de Estabilidade, como uma garantia poderosa (900 bilhões de euros) contra possíveis ataques especulativos internacionais à dívida soberana de um Estado membro da zona do euro;
- expansão do papel anticíclico do BCE chefiado por M. Draghi, proporcionando liquidez ao sistema bancário e advertindo a especulação global de que “tudo será feito para salvar o euro” (2013);
- união bancária que combine garantias e controle dos duzentos maiores bancos pelo BCE em 2014.

Essas medidas foram muitas vezes decididas com excessiva lentidão e implementadas de forma irregular; no entanto, todas significam passos no sentido de mais regulamentação e mais integração. Ainda não podemos declarar, em 2014, o sucesso delas, que é controverso na literatura. Porém, se as medidas forem analisadas como um pacote, elas implicam uma combinação de austeridade e crescimento/emprego, solidariedade e um controle mais centralizado. Eles também implicam novas formas de governança: não são uma simples mudança no sentido do intergovernamentalismo, mas visam um novo mix de supranacionalismo e intergovernamentalismo. O “semestre europeu” é um exemplo: o processo de monitoramento acontece no âmbito do Conselho, que define diretrizes e faz um acompanhamento periódico; por sua vez, a Comissão organiza o monitoramento nas 28 capitais e fornece ao Conselho avaliações de políticas nacionais e propostas de recomendações. Após o Conselho Europeu de outubro de 2014, essas recomendações serão mais fortes no caso da assinatura de “acordos bilaterais” voluntários (entre Estados membros e Comissão, intercâmbio de ajudas com mais mecanismos de controle supranacionais). Mas o ritmo e o modo como essas medidas e mudanças relevantes foram implementadas têm fortalecido o déficit democrático, com várias formas de rejeição populista de decisões percebidas como medidas tecnocráticas de cima. O risco é que ocorra uma enorme discrepância entre a eficiência e legitimidade.

Os sinais limitados de recuperação ainda não são suficientes para mudar a tendência substancial de *output legitimacy*: Grécia e Portugal estão novamente vendendo seus títulos nos mercados internacionais, o *spread* de Itália e Espanha, com os preços dos títulos alemães caindo de 575 pontos em 2011 para 140 em 2014..., mas a taxa média de desemprego ainda está no nível recorde de

13%, e 40% para os jovens nos países em crise. A recuperação é lenta e frágil e o desemprego atingiu uma taxa alarmante. Se uma geração inteira for, em grande medida, excluída do mercado de trabalho, isso terá consequências graves para a democracia. Arriscamo-nos a salvar o euro tão tarde e por meios tão tecnocráticos e socialmente onerosos que a recuperação da moeda se fará ao preço de matar a própria alma da integração europeia: o modelo social.

3. O DESAFIO DA LEGITIMIDADE E UMA BOA SOLUÇÃO ERRADA

O déficit democrático foi agravado pelo progresso demasiado lento da política externa da UE (apesar das novas disposições do Tratado de Lisboa e do SEAE) e da política de imigração, apesar dos avanços no sentido de uma “*comunitarização*” da tomada de decisões. Em termos gerais, os eurobarômetros mostram um apoio cada vez menor para a UE no âmbito da opinião pública dos Estados membros, ainda que a pontuação varie de 30% a 65%.

Qual poderia ser a saída?

O crescimento dos grupos eurocéticos é um perigo para a unidade da UE? A percepção de uma formulação de diretrizes sem política abre caminho, entre outras coisas, para ondas populistas de direita (muito mais do que de esquerda) que exigem a renacionalização das políticas e tolerância zero contra os imigrantes. Esses partidos populistas estão divididos a respeito de muitas questões, especialmente quanto a mais liberalização (UKIP de Farage) ou mais protecionismo (Marine Le Pen e a extrema-direita na Hungria, Holanda, Bélgica etc.). O impacto atual e potencial deles não deve ser exagerado: estão divididos em vários grupos e têm em comum somente a oposição radical a “mais Europa”. Por sua vez, a ameaça que vem do grupo eurocético dividido que conta com cerca de 15% do PE, apesar da campanha que manipula os efeitos da pior crise social em muitas décadas (e a joga contra o bode expiatório da UE), não deve ser exagerada. Seu impacto negativo e desestabilizador é maior na política nacional de alguns Estados membros, como a França e o Reino Unido (o Movimento Cinco Estrelas de Grillo com 20% e 17 assentos no PE foi derrotado – teve menos três milhões de votos em comparação com 2013 – pelo Partido Democrático liderado por Renzi, que alcançou o recorde de 41% dos votos, 31 assentos, graças a uma campanha de sucesso com foco na estabilidade (contra a campanha antieuro de Grillo e Berlusconi) e na mudança, especialmente numa política de reforma da UE.

A grande maioria dos quatro principais famílias (S&D com 190 MPEs, EPP com 212 e Ecolo com 50, os liberais com 67 e, em certa medida, a Esquerda com 52) é a favor de novas medidas no sentido da unidade europeia no que diz respeito às políticas econômica, ambiental, energética, social, imigratória e externa. Elas estão divididas pela prioridade das questões sociais e da demanda de democratização da governança da zona do euro que torna possíveis convergências: por exemplo, a respeito dos quatro líderes da UE que devem ser apontados e ratificados pelo Parlamento Europeu: presidentes da Comissão, do Conselho da UE e do Parlamento Europeu e alto representante para a política externa. Isso faz parte da democracia parlamentar europeia.

Além disso, caso seja respeitada a vontade de eleições democráticas do PE e o papel do Parlamento Europeu, definindo ambas as autoridades da UE e o plano para próximos cinco anos, o mais relevante filósofo europeu (*Frankfurter Allgemeine* de 1º. de junho de 2014) Jürgen Habermas, o inventor da ideia de uma “esfera pública europeia” em formação e de um “patriotismo constitucional europeu”, ficaria feliz com a vitória da lógica democrática contra a barganha interestatal defendida por D. Cameron. A existência de uma postura ainda mais radicalmente crítica de minorias eurocéticas não está em conflito com a criação de uma esfera pública europeia mais profunda: ao contrário, é bastante normal, um lado fisiológico da democracia política, canalizando os cidadãos tentados pela abstenção a participar em um processo institucional de tomada de decisões. A experiência única de um parlamento supranacional eleito pelos cidadãos de 28 Estados que falam 25 línguas diferentes seria reforçada: ela sobreviveu à pior crise da história da Europa depois dos anos 1930, através do reforço de suas características democráticas e ao limitar o declínio da participação para um nível (1943, 3%) comparável ao do comparecimento de eleitores nas eleições presidenciais dos Estados Unidos (não obstante a natureza da UE de organização política não estatal, mas de entidade regional) .

No que diz respeito ao futuro, uma grande escola de pensamento é a favor de aumentar a politização da vida democrática da União Europeia (S. Hix e sua escola, por exemplo). Em nosso ponto de vista, trata-se de um dos pilares de uma legitimidade reforçada da UE no âmbito da opinião pública nacional. O papel do PE como tal no âmbito do sistema institucional é secundário, porque, por um lado, ele canaliza a variedade de sentimentos e percepções típicas de uma sociedade civil europeia conturbada, suas esperanças e medos no interior de uma economia globalizada; por outro lado, a UE não é um Estado e seus

requisitos de legitimidade serão inevitavelmente mais complexos do que os de um Estado federalista. A UE é uma máquina extraordinária de negociações em muitos níveis, multinacionais e com muitos atores que não pode ser administrada apenas de acordo com a simples clivagem direita-esquerda. Este complexo processo de negociação precisa de concessões, limitando o conflito entre Estados; ele precisa de convergência e de acomodação entre diferentes interesses nacionais, sociais e políticos, várias demandas e reivindicações democráticas nacionais, que devem ser alcançados normalmente; precisa-se também de órgãos tecnocráticos e intergovernamentais e modos variados de governança, paralelos ao princípio democrático representado pelo PE.

Além disso, a união econômica está na agenda, e será o caminho da UE no sentido de uma união política de um novo tipo (não uma réplica do Estado federal norte-americano); no entanto, a união econômica não pode ser um empreendimento de 28 Estados membros, mas de uma zona do euro em expansão. Esse processo europeu de integração em dois níveis já existe *de facto* (Zona do Euro, área de Schengen...): ele só pode ser reforçado e formalizado pelo seu próprio orçamento, pela integração e parlamento da política externa nos próximos anos.

MARIO TELÒ · Presidente emérito do IEE-ULB de Bruxelas, membro da Academia Real de Ciências e professor de Relações Internacionais na LUISS-Roma.

OS “FATOS” CONTRA O “CORAÇÃO”: CRISE, EUROCETICISMO E A DIFICULDADE DE MUDAR PADRÕES

Kai Lehman

RESUMO

Existe um amplo consenso entre comentadores, analistas e políticos de que a União Europeia está passando por uma grave crise. No entanto, este artigo pretende demonstrar que esta crise, na verdade, vai muito além da União Europeia ou da esfera econômica, questões em que a literatura e as análises mais se concentraram. Em vez disso, a crise da UE é também profundamente política e é um reflexo de crises nacionais semelhantes em quase todos os Estados membros da UE. Há uma profunda desconfiança da população em relação àqueles que supostamente devem representá-la. Ao mesmo tempo, há uma grave crise de liderança política, em que os líderes ficam travados num modo de gestão de crise quase permanente, incapazes ou não dispostos a pensar e agir estrategicamente. O artigo argumenta que a chave para superar essa crise é examinar os padrões que sustentam a atual crise e intervir neles. Para isso, os líderes políticos precisam fazer com urgência perguntas diferentes, definir objetivos diferentes e se engajar ativamente com a população a que devem servir.

1. INTRODUÇÃO

É incontestável que a União Europeia atravessa uma crise profunda. Também *deveria* estar fora de dúvida que essa crise vai muito além dos problemas econômicos do bloco em geral, e de alguns países em particular. Vários autores, como Kramer (2012), afirmaram várias vezes que a UE atravessa uma grave crise política, no sentido de que ela não sabe mais qual é o seu objetivo e no

sentido de que não parece ter líderes capazes de formular qualquer tipo de “visão estratégica”.¹

O que vou sustentar aqui é que os problemas enfrentados pela União Europeia e seus dirigentes políticos se refletem em – e, em muitos aspectos, se inspiram e são perpetuados por – problemas semelhantes encontrados em nível nacional. Eu diria que a maioria dos países da UE é dirigida por governos que, na verdade, têm muito pouca noção do que eles são “a favor” e o que, estrategicamente, querem alcançar. Temos, então, governos que governam por governar, primeiros-ministros ou chanceleres que estão em seus cargos porque pensam que “seriam muito bom nisso”, como David Cameron expressou de forma sucinta antes de se tornar primeiro-ministro britânico, em 2010 (Rawnsley, 2012). Essa falta de visão é acompanhada – e muitas vezes sustentada e intensificada – por uma exclusão da sociedade, não somente dos processos de tomada de decisão, mas também dos debates fundamentais que levam a essas decisões, alimentando um profundo sentimento de desilusão com o “establishment político”, seja nacional ou europeu.

Indo mais longe, argumentarei que – independentemente das consequências negativas que esse processo tem para a UE e seus Estados membros – isso prejudica muito do que era bom e admirado na organização em todo o mundo, contribuindo para uma “crise política” muito mais ampla que está levando à fragmentação e ao isolamento, e que pode ser vista não só na Europa, como também em partes da América Latina e nos Estados Unidos. Em consequência, eu diria que não é só o regionalismo que está enfrentando problemas profundos, mas a política como um todo, em termos do que está sendo feito (ou não feito), como está sendo feito e por que está sendo feito.

Para escapar desse ciclo, precisamos nos reorientar em termos não apenas de como fazemos política, mas também em termos de estilo e substância: como definimos os problemas? Como podemos desenvolver soluções e como e onde vamos implementar essas soluções? Todas essas questões – e outras – precisam ser repensadas com urgência.

1 Este autor também contribuiu para o debate. Ver Lehmann (a sair), artigo que serve de base e ponto de partida para este texto.

2. QUAL É O PROBLEMA?

Todo mundo sabe dos problemas econômicos que a UE enfrentou nos últimos anos e continua a enfrentar, embora talvez de forma diferente: dívida pública, um sistema bancário frágil, recessões econômicas graves e duradouras em alguns países, desemprego muito alto e, recentemente, a ameaça de deflação, são todos problemas que têm sido amplamente discutidos há algum tempo, como demonstraram Copsey e Haughton (2012) e Lane (2012). Contudo, centrar o foco nesses problemas, por mais urgentes e reais que sejam, não é suficiente para compreender – e muito menos resolver – as questões mais amplas enfrentadas pela União Europeia e a Europa.

Se fôssemos resumir em duas palavras a relação entre os cidadãos europeus e a UE, elas seriam “desconfiança crescente”. De acordo com o “Eurobarômetro”, pesquisa de opinião pública da própria Comissão Europeia realizada no final de 2013, apenas 31% dos inquiridos viam a União Europeia como “totalmente positiva”. Por outro lado, 28% a consideravam totalmente negativa. Embora esses números possam não parecer muito alarmantes, é óbvio que não são muito bons. Mas o que, na minha opinião, é alarmante é a tendência de longo prazo revelada nesses números. Por exemplo, o número de pessoas com uma visão positiva da UE diminuiu de 52%, em 2007, para 31% agora. Da mesma forma, no mesmo período, a porcentagem daqueles com uma visão negativa aumentou de 15% para 28%. Durante esse mesmo período, a confiança da população nas instituições *nacionais* – governo e parlamento – diminuiu significativamente de 41% para 23%, no caso de governos nacionais, e de 43% para 23%, no caso dos parlamentos nacionais. Embora isso possa não ser tão surpreendente, tendo-se em mente as agruras econômicas pelas quais a Europa tem passado desde 2008, como outros já salientaram, essas tendências, na verdade, são *anteriores* à crise e apenas foram *aceleradas* por ela.²

Outros indicadores pintam um quadro similar. No Reino Unido, por exemplo, o número de filiados aos partidos políticos tradicionais está em declínio há décadas, como registrou a Câmara dos Comuns (2012). Em eleições recentes na Grécia e na França, os assim chamados partidos de protesto passaram a fazer parte da corrente política principal, particularmente a Frente Nacional francesa. Tudo isso aponta para uma desconexão profunda e crescente

2 Para a pesquisa completa, ver European Commission (2013).

entre o “establishment político” e a sociedade que ele lidera e supostamente representa.

As fontes dessa desilusão foram analisadas amplamente e há algumas diferenças significativas de opinião quanto às causas exatas dessa tendência, como um debate organizado pela Chatham House (2012) deixa claro. No entanto, eu diria que, no que diz respeito à UE, a tendência geral (e o problema) foi resumida perfeitamente por Jochen Bittner (2010), quando sustentou que a UE transforma as “coisas pequenas em grandes demais e as grandes em pequenas demais”. Em outras palavras, a UE tem uma incapacidade de lidar com grandes questões estratégicas, sejam elas o desemprego, a educação e formação profissional, infraestrutura ou imigração, mas faz pequenas coisas que não são apenas desnecessárias, mas também extremamente irritantes, prejudicando gravemente a legitimidade da UE junto à sua população que, como mostramos, já está desiludida.

Eu diria que se trata de um problema que acontece em praticamente todos os níveis de governo em que se possa pensar. Tomando o Reino Unido como exemplo, uma vez que é o país que conheço melhor, sucessivos governos foram incapazes de resolver os problemas cruciais de longo prazo, sejam eles a crescente disparidade econômica entre o norte e o sul, o crescente desequilíbrio na economia entre o setor de serviços e o setor produtivo, a infraestrutura frágil do Reino Unido ou as preocupações do público com a imigração. A *Economist* (2014) resumiu o problema ao dizer que Westminster simplesmente “parou de fazer as coisas”. Nesse sentido, eu diria que há um problema mais amplo de liderança na Europa, uma incapacidade – ou falta de vontade – para enfrentar questões não só grandes, mas complexas.

Evidentemente, os líderes políticos discordam dessa avaliação e poderiam, muito justamente, apontar para a enorme quantidade de atividade desenvolvida para, por exemplo, salvar e estabilizar o setor bancário europeu ou a moeda única desde a crise de 2008. Eles não estariam errados e está claro que algumas das medidas tomadas foram ousadas e, muitas vezes, de tirar o fôlego em seu alcance, sendo um dos melhores exemplos o fundo de resgate europeu (Faiola, 2012).

No entanto, eu diria que nenhuma dessas ações enfrentou os problemas fundamentais que levaram à crise, nem, de forma mais ampla, reverteu a tendência “antipolítica” descrita acima. Com efeito, como Serricchio, Myrrotsakitika e Quagila (2013) mostraram, as consequências muitas vezes dolorosas

para os cidadãos comuns das tentativas de recuperação do sistema financeiro europeu simplesmente *augmentaram* o sentimento de alienação da “classe política” em geral, e da União Europeia, em particular.

A questão é o por quê, e aqui temos de olhar para algumas das tendências e padrões subjacentes que marcam o cenário político contemporâneo. Em outras palavras, precisamos ver o que os problemas descritos acima realmente significam.

3. ENTÃO, O QUE SIGNIFICA TUDO ISSO?

De muitas maneiras, a União Europeia sempre foi marcada por crises e, como tal, seu “estado” atual não é novo nem necessariamente algo para se preocupar. Cini e Borragán (2013), por exemplo, mostraram que a história indica claramente que a UE teve mais “períodos de crise” do que de outro tipo: na década de 1960, foi de Gaulle, na década de 1970, os choques do petróleo, na de 1990, as várias “crises da ratificação” e agora a “econômica” ou crise da “dívida soberana”.

Trata-se de um argumento lícito, mas deixa de levar em conta alguns pontos cruciais que são específicos da situação atual. Em primeiro lugar, durante suas crises anteriores, a UE nunca perdeu de vista seu projeto essencial, tanto político quanto econômico. Mesmo durante as décadas de 1960 e 1970, a Guerra Fria e os esforços para fortalecer as relações franco-alemãs proporcionaram um alicerce fundamental para todo o projeto, o que fez com que não entrasse em colapso. Durante a segunda metade da década de 1980, um aspecto do brilhantismo de Jacques Delors na Presidência da Comissão Europeia foi sua capacidade de unir países e líderes muito díspares em torno de seu programa do mercado único, que, mais uma vez, serviu como um contexto crítico dentro do qual as diferenças coexistiam, mas não levaram ao rompimento da União. Durante a década de 1990 e início da de 2000, as várias crises da ratificação dos tratados – Maastricht, Amsterdã, Nice – ocorreram todas dentro de um contexto em que todos os Estados membros estavam comprometidos em assegurar uma passagem tranquila dos antigos Estados comunistas para uma sociedade liberal, capitalista e democrática. Havia também uma grande concordância de que esse processo deveria incluir a ampliação da União Europeia. Foi fundamental, especialmente durante o processo de ampliação, durante a década de 1990 e início da de 2000, que a UE apresentasse uma significativa flexibilidade

e adaptabilidade em resposta à mudança das circunstâncias, como as alterações de seu calendário para a ampliação mostraram claramente (*ibid.*).

Em outras palavras, sempre houve uma ideia razoavelmente coerente do objetivo da União Europeia, do porquê de sua existência; havia um tema dominante que a sustentava nas crises e nas diferenças que existiam entre os Estados membros.

É esse tema abrangente que faz muita falta no momento e, mais uma vez, trata-se de um problema que existe tanto em nível nacional como europeu. Isso não quer dizer que não tenha havido um tema-política abrangente. A “austeridade” foi claramente esse tema, mas austeridade para *quê*? Além de manter a Grécia na zona do euro e evitar que o Estado grego fosse à falência, o que a austeridade *fez* pelo grego comum? Quais os benefícios tangíveis que ela trará para as pessoas comuns no futuro? Além de evitar que um dos maiores bancos da Espanha fechasse, o que o pacote de resgate do *Bankia* obteve? O que foi feito para ajudar os 50% dos jovens desses países que estão desempregados? O que foi feito para que as consequências a longo prazo da Austeridade possam ser combatidas? Em outras palavras, qual é a *narrativa* que pode explicar não só o que foi feito, mas o por quê? Qual é a narrativa no interior da qual as consequências não intencionais de austeridade, como o aumento da mortalidade infantil na Grécia (Cooper, 2014) ou o crescimento da migração (Pidd, 2011), podem ser não somente racionalizadas, mas transformadas em políticas inovadoras, de longo prazo e *sustentáveis*? O que foi feito, de forma mais ampla, para defender e sustentar a integração europeia como um projeto *que vale a pena* diante de um panorama tão desfavorável?

Tendo em mente a necessidade de desenvolver esses argumentos, as inconsistências gritantes que foram exibidas por líderes políticos não ajudam e, de novo, é no nível nacional que podemos encontrar muitas dessas inconsistências.

Tomemos, por exemplo, David Cameron e a Austeridade. Ao entrar em Downing Street, ele enfatizou que a austeridade era uma *necessidade*, não uma escolha. Em outras palavras, ele não estava fazendo “cortes por cortar”. No entanto, em um discurso para líderes empresariais feito em 2013, ele falou sobre a austeridade como forma de reconfigurar permanentemente o papel e o tamanho do Estado (ver Watt, de 2013, sobre essa mudança). Apenas alguns meses depois, em resposta às inundações de Natal e Ano Novo de 2013/14 no sul da Inglaterra, ele prometeu que o Estado pagaria “o que for preciso” para facilitar a reconstrução das regiões mais afetadas (Morris, 2014).

Não estou dizendo que alguma dessas políticas é errada em si mesma. É claro que se pode fazer a defesa da Austeridade, ou de um Estado permanente menor (ou no jargão moderno: mais eficiente), ou da necessidade de investir boa parte dos recursos estatais na reconstrução de áreas do país devastadas por inundações. O que *não* se pode fazer é apresentar todos esses argumentos quase ao mesmo tempo, sem se contradizer. Qual, então, é a narrativa de David Cameron?

A liberdade europeia de circulação é outro exemplo de inconsistências semelhantes que atravessam vários níveis de governo. Praticamente *todos* os governos da UE alardearam essa liberdade, não apenas como uma das principais realizações positivas do processo de integração europeia, mas como um passo necessário para competir em um mercado globalizado: a palavra de ordem era “flexibilidade da mão-de-obra”. Hoje em dia, o próprio princípio está sendo questionado abertamente por muitos governos e estão introduzindo restrições em relação a muitos direitos que costumavam vir com a liberdade de circulação europeia (Pop, 2012).

Pode-se muito bem defender os méritos de algumas das propostas específicas apresentadas atualmente, mas há inconsistências claras em termos dos princípios que as sustentam, levando-se em conta que, em geral, a mesma “classe política” que agora propõe restrições costumava defender essas liberdades fundamentais da UE.

O que se tem, então, é um esvaziamento do processo político e do discurso político. As políticas são feitas em um vácuo, sem sustentação em qualquer tipo de narrativa consistente que possa nos dar uma ideia de para onde estamos indo. Na verdade, eu iria mais longe e diria que, enquanto alguns líderes, como Cameron, tiveram narrativas inconsistentes, ou seja, que mudaram com frequência, outros não tiveram nenhuma. Por que, por exemplo, Barroso foi presidente da Comissão Europeia por dez anos? É difícil encontrar uma resposta.

Tendo isso em mente, surpreende muito pouco que tenha havido uma rejeição da “velha política” e uma corrida em direção a atores e partidos políticos que condenam exatamente o tipo de coisas descritas acima. Assim, quando Nigel Farage, líder do Partido Independente do Reino Unido (UKIP), defende que os políticos britânicos devem se concentrar em encontrar emprego para a “classe trabalhadora branca britânica” ou quando políticos gregos culpam a UE e/ou a Alemanha pelo mau estado de seu país, ou quando Movimento

Cinco Estrelas da Itália afirma que eles deveriam simplesmente acabar com toda a classe política italiana, isso atrai um segmento significativo das respectivas populações, que, como mostramos acima, desconfiam profundamente de quem está no poder e que se defrontam todos os dias com as inconsistências daqueles de quem desconfiam de qualquer maneira.

O grande perigo, tanto para a UE como para os líderes europeus, é o fato de que as políticas oferecidas por esses partidos não podem ser combatidas apenas por “fatos” e por mostrar como seriam inviáveis na prática. Nesse ponto, o exemplo do Partido Independente do Reino Unido é mais uma vez instrutivo. À medida que as intenções de voto para o partido aumentaram, seu líder ficou muito mais exposto ao escrutínio da mídia. É consenso que seu desempenho em muitas entrevistas foi ruim e muitas das políticas que seu partido defende foram rejeitadas por ele, sem falar do fato de que muitos candidatos de seu partido foram apanhados fazendo, para dizer o mínimo, comentários ofensivos e, em alguns casos, abertamente racistas, em desacordo total com viver numa sociedade liberal e exercer um cargo representativo nela. Na verdade, o próprio Farage está se esquivando de supostas irregularidades de suas despesas parlamentares na União Europeia e não consegue justificar o fato de empregar sua esposa alemã como sua secretária. No entanto, apesar de tudo isso, as intenções de voto no UKIP continuaram a aumentar, como confirmaram as recentes eleições europeias, ganhas pelo partido. Como disse Andrew Rawnsley (2014), parece que, atualmente, o “coração” vai prevalecer sobre a “cabeça” no que diz respeito à política em geral e à UE em particular.

Isto pode se dever ao que esses partidos – e seus líderes – representam. Por um lado, como demonstramos, eles representam uma rejeição do *establishment*. Por outro lado, no entanto, eu também diria que eles respondem a um profundo sentimento de insegurança de partes significativas da população, oferecendo soluções aparentemente simples para problemas profundos: sair da UE, deter (ou, pelo menos, controlar) a imigração, protecionismo econômico etc. Como mencionamos, se essas políticas funcionariam realmente na prática é, neste momento, quase secundário, já que, para bem ou para o mal, esses partidos representam de fato um – nesta maravilhosa maneira alemã de dizer as coisas – *Politikentwurf*, um conceito ou projeto político, que, pelo menos superficialmente, é consistente e trata dos problemas do “homem comum”. Esse *Politikentwurf* só é notável por sua ausência no interior do establishment político europeu.

4. E AGORA? DESAFIOS PARA A EUROPA E A UNIÃO EUROPEIA

O que tentei mostrar é que os problemas enfrentados na Europa neste exato momento não são específicos da UE, nem são econômicos *ou* políticos. O que temos são *padrões* que se estendem ao longo do tempo, do espaço e dos níveis de análise.

Do lado do “*establishment*”, o que sustenta todas as políticas atuais é a ideia de “crise” e a necessidade de “austeridade”, termos que transcenderam as divisões partidárias. Na elaboração das políticas para resolver a crise, as principais medidas que fazem a diferença são as proporções das dívidas, o tamanho dos fundos de resgate e os números do PIB. As políticas que estão sendo implementadas são elaboradas pela Troika composta por UE, FMI e Banco Central Europeu, e são comunicadas aos respectivos governos, com o anexo importante de que realmente “não há escolha” na realização das “reformas estruturais” necessárias, um dos argumentos que o ministro das Finanças alemão, Wolfgang Schäuble, utilizou para justificar o seu pedido de um adiamento das eleições gregas há dois anos (Münchau, 2012).

Contudo, vistas *de baixo*, as perspectivas são um pouco diferentes. Aqui, austeridade significa *cortes* nos serviços e benefícios pelos quais as pessoas comuns pagaram através de impostos ao longo de sua vida profissional. A UE ou o FMI não são vistos como aqueles que tentam *resolver* a crise, mas, sobretudo, como aqueles que a *causaram*. As principais diferenças, então, não são os números do PIB, mas *experiências pessoais*, que muitas vezes têm muito pouca semelhança com números gerais. Para essas pessoas, a UE e os outros impõem um *diktat* e o ressentimento aumenta em conformidade. Alguns comentaristas, como Schmitter (2012), também apontaram o surgimento de clivagens novas e, para a UE, incomuns e perigosas entre o Norte e o Sul, ricos e pobres, as quais solapam a solidariedade europeia, alicerce tradicional da UE e, muitas vezes, provocam tensões políticas destrutivas.

Esses padrões contraditórios levaram a um conjunto do que Eoyang e Holladay (2013) chamam de regras simples que sustentam um padrão muito perigoso de desenvolvimento. Para os líderes, estas regras são:

- resolver a crise em primeiro lugar
- pensar a curto prazo
- proteger o que temos
- fazer o que podemos, não o que devemos

Para partes significativas da população, no entanto, as regras simples são:

- desconfiar de quem está no comando
- rejeitar o establishment
- proteger-se dos “outros”

Aliás, padrões semelhantes podem ser observados nos Estados Unidos, na Ásia ou na América do Sul, inclusive no Brasil. Aqui temos também líderes incapazes ou não dispostos a fazer as coisas estratégicas que precisam ser feitas e que tratam de proteger-se, jogam com o sentimento nacionalista e são alérgicos e – pior do que isso – não receptivos a críticas “de fora”. Há em todo o mundo uma suspeita do “outro” e o desejo de “homens fortes” que apresentem soluções simples para problemas complexos.

O que temos, então, são padrões que trabalham uns contra os outros e tornam muito *menos* provável um processo coerente de desenvolvimento através do tempo e do espaço. O que estamos vendo é um processo de *fragmentação*, que precisa ser enfrentado com urgência. Desse modo, não basta olhar para os números do PIB ou para as estatísticas de desemprego para julgar o progresso ou sucesso de determinadas políticas. Precisamos ver se e como essas políticas influenciaram os padrões subjacentes, se e como esses padrões podem ser usados para estabelecer e alcançar “regras simples” novas através do tempo e do espaço etc. Em outras palavras, o que precisa mudar é o contexto dentro do qual a Europa pode se desenvolver do ponto de vista econômico, social e político. É por *essa* razão que um novo *Politikentwurf* é tão necessário, porque ele daria aos líderes políticos europeus – e à população que eles representam – algo pelo que lutar, objetivos claros em torno dos quais se possa debater e moldar novos padrões.

No entanto, para envolver a população nesse esforço é essencial que esta mesma população se engaje nele. Como mostramos, um dos principais problemas enfrentados hoje é que há uma desilusão com os líderes políticos que aumenta no tempo e no espaço, um sentimento de alienação e medo do novo e do desconhecido. Para enfrentar esse padrão, é fundamental que os líderes políticos não se limitem a “falar” para a população. É preciso haver um *intercâmbio* no tempo e no espaço, através de vários “níveis de análise”, para usar o termo de relações internacionais. Os líderes políticos de todo o espectro precisam se afastar da ideia de que eles sabem mais, que existem para nos mos-

trar o que é melhor e que tratem as populações como consumidores passivos de políticas pensadas alhures.

Especificamente para a UE isso pode muito bem significar fazer menos, mas fazer melhor, um slogan que foi usado por Jacques Santer, há vinte anos (com pouco resultado, como se viu!), mas que hoje talvez tenha mais relevância do que jamais teve. Isso significa repensar suas regras básicas e agir em conformidade. E se as regras básicas da UE fossem

- ouvir e comprometer-se
- ser honesto
- aprender e avaliar com cada interação
- pensar estrategicamente
- delegar e descentralizar?

Se a União Europeia – e os líderes europeus – pensassem e agissem de acordo com essas regras, isso obviamente não resolveria todos os problemas, nem garantiria determinados – ou mesmo desejáveis – resultados, mas estabeleceria um caminho de desenvolvimento diferente e abriria a possibilidade de diferentes padrões de elaboração de políticas ao longo do tempo, do espaço e de escalas.

É discutível se é possível para a UE e outros políticos europeus se reposicionar e se remodelar dessa forma. Sob muitos aspectos, fomos todos criados para sermos receptores passivos de políticas e decisões tomadas por aqueles “que sabem mais”, a quem confiamos fazer o que é melhor para nós tanto coletiva como individualmente.

No entanto, como mostramos, isso não está obviamente funcionando e a insatisfação parece estar se disseminando. O desafio está, então, em os líderes políticos reconhecerem essa insatisfação e usá-la para mudar não apenas as políticas, mas o *modo* como ela são feitas e o modo como eles interagem com aqueles que representam. Necessita-se com muita urgência de mudanças e de repensar tudo radicalmente.

KAI LEHMANN tem um mestrado em Política da União Europeia (1999) e um Doutorado em Relações Internacionais (2010), ambos da Universidade de Liverpool, Inglaterra. Seus interesses de pesquisa tem enfoque particularmente em política externa, na aplicação da Teoria da complexidade nas relações Internacionais, na União Europeia, e na integração regional em geral. Ele é professor na Universidade de São Paulo (USP).

REFERÊNCIAS

BITTNER, Jochen. *So nicht, Europa: Die drei grossen Fehler der EU*. Munique: DTV Premium, 2010.

CHATHAM HOUSE. 'Chatham House Debate', *Ever Closer Union? The future of the European Project* (2012). Disponível em: <http://www.chathamhouse.org/events/view/182346>, acessado em 22 de julho de 2013.

CINI, Michelle e BORRAGÁN, Pérez-Solórzano, *European Union Politics (4th edition)*, Oxford: Oxford University Press, 2013.

COOPER, Charlie. Tough austerity measures in Greece leave nearly a million people with no access to healthcare, leading to soaring infant mortality, HIV infection and suicide. *The Independent*, 21 de fevereiro de 2014, acessado via <http://www.independent.co.uk/news/world/europe/tough-austerity-measures-in-greece-leave-nearly-a-million-people-with-no-access-to-healthcare-leading-to-soaring-infant-mortality-hiv-infection-and-suicide-9142274.html>, acessado em 25 de maio de 2014.

COPSEY, Nathalie e HOUGHTON, Tim. Desperate, but not serious: The EU in 2011. *Journal of Common Market Studies Annual Review*, Vol. 50, p. 1-5, 2012.

EUROPEAN COMMISSION. *Standard Eurobarometer 80*, 2013, acessado via http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb80/eb80_en.htm, acessado em 27 de maio de 2014.

EOYANG, Glenda H. e HOLLADAY, Royce J. *Adaptive Action: Leveraging Uncertainty in Your Organization*. Stanford: Stanford Business Books, 2013.

FAIOLA, Anthony. European leaders agree to use bailout fund to help banks, contain crisis. *Washington Post*, 28 de junho de 2012, acessado via http://www.washingtonpost.com/world/europe/eurozone-leaders-hold-meeting-on-emergency-measures-to-help-spain-italy-markets/2012/06/28/gJQArdejAW_story.html, acessado em 26 de maio de 2014.

HOUSE OF COMMONS. Membership of UK Political Parties. *Commons Library Standard Note 05125*, 3 de dezembro de 2012, acessado via <http://www.parliament.uk/business/publications/research/briefing-papers/SNo5125/membership-of-uk-political-parties>, acessado em 26 de maio de 2014.

LANE, Philip R. The European Sovereign Debt Crisis. *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 26, No. 3, p. 49-68, 2012.

KRAMER, Steven Philip. The Return of History in Europe. *Washington Quarterly*, Vol. 35, No. 4, p. 81-91, 2012.

LEHMANN, Kai. Crisis, what (type of) crisis? The overlapping problems of the European Union. *Sociologia e Política*. (a sair),

MORRIS, Nigel. UK weather: U-turn may see David Cameron reluctantly tap EU flood assistance fund. *The Independent*, 13th February 2014.

MÜNCHAU, Wolfgang. Greece must default if it wants democracy. *Financial Times*, 19 de fevereiro de 2012.

PIDD, Helen. Europeans migrate south as continent drifts deeper into crisis. *The Guardian*, 21 de dezembro de 2011, acessado via <http://www.theguardian.com/world/2011/dec/21/europe-migrants-crisis-irish-portuguese>, acessado em 21 de maio de 2014.

POP, Valentina. Winds of populism' threaten free movement. *EUObserver*, 25 de abril de 2012, acessado via <http://euobserver.com/justice/116032>, acessado em 25 de maio de 2014.

RAWNSLEY, Andrew. Posh boys stood on the burning deck when all but they had fled. *The Observer*, 28 de abril de 2012, acessível via <http://www.theguardian.com/commentisfree/2012/apr/28/andrew-rawnsley-cameron-osborne-poshness>, acessado em 27 de maio de 2014.

RAWNSLEY, Andrew. Pro-Europeans who shrug off Nigel Farage do so at their peril. *The Observer*, 6 de abril de 2014, acessado via <http://www.theguardian.com/commentisfree/2014/apr/06/europe-ukip-pro-europeans-nigel-farage-nick-clegg>, acessado em 26 de abril de 2014.

SCHMITTER, Philippe. European Disintegration: a way forward?. *Journal of Democracy*, Vol. 23, No. 4, p. 39-48, 2012.

SERRICCHIO, Fabio, MYRTOTSAKATIKA, Myrto e QUAGILA, Lucia. Euroscepticism and the global financial crisis. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 51, No. 1, Special issue, p. 51-64, 2013.

THE ECONOMIST. Britain's idle parliament. 5 de abril de 2014, acessado via <http://www.economist.com/news/leaders/21600121-legislature-has-stopped-doing-things-so-it-might-well-start-undoing-things-britains-idle>, acessado em 27 de maio de 2014.

WATT, Nicholas. David Cameron makes leaner state a permanent goal. *The Guardian*, 12 de novembro de 2013.

O ESTADO DO EURO: O PIOR PODE TER PASSADO, MAS NÃO É POSSÍVEL ENXERGAR O FIM DA CRISE EM DECORRÊNCIA DAS POLÍTICAS, DA POLÍTICA E DOS PROCESSOS

Vivien A. Schmidt

A calma paira sobre a zona do euro, ao menos em comparação com a montanha-russa que foi o período entre 2010 e 2012. Mas a crise está longe de ter terminado. As políticas, a política e os processos, em sua totalidade, apresentam problemas. As políticas econômicas focadas em austeridade e reforma estrutural não funcionaram, a julgar pelas baixas taxas de crescimento da região do euro, como um todo, e pelo fraco desempenho da maioria das economias da zona do euro, particularmente na periferia. Como resultado, a política também piorou. O pico de votos para os partidos nos extremos da direita e da esquerda, somado à crescente antipatia e euroceticismo dos cidadãos europeus, são temas de grande preocupação, que ganharam ainda maior evidência com os resultados das eleições para o Parlamento Europeu no mês de maio de 2014. Além disso, os processos de governança da zona do euro que geraram a política e as políticas problemáticas também desequilibraram o antiquado “acordo democrático” entre as instituições da UE, ao substituírem o “Método Comunitário” por tomadas de decisão que se tornaram cada vez mais intergovernamentais, via Conselho Europeu, e supranacionais, via BCE e Comissão.

Em consequência das políticas, da política e dos processos, a legitimidade democrática da governança da zona do euro foi questionada. Usando os termos dos analistas políticos, os problemas de legitimidade derivam não apenas do mau desempenho econômico de “saída” relacionado às políticas da zona do euro e à cada vez mais volátil política de “entrada” dos cidadãos europeus, mas também da má qualidade do que se dá “através”¹ nos processos de decisão

1 N. do T.: tradução dos termos *input*, *input* e *throughput*.

política.² Desde a crise, as decisões políticas da zona do euro tem se caracterizado principalmente por “governar segundo as regras e regulamentar segundo os números”,³ conforme os atores institucionais acompanharam (ainda que minimamente) o aumento da responsabilidade conjunta através de mecanismos de socorro aos bancos e de garantia de empréstimos com um rigor crescente das regras de “estabilidade”, restrição crescente dos alvos numéricos, e aumento nas sanções e penalidades potenciais.

Assim sendo, com o decorrer da crise, os próprios atores institucionais da UE procuraram reformar seus processos de produção através da reinterpretação lenta e progressiva das regras, em um esforço para melhorar a saída das políticas e para ser mais responsivo à política de entrada. O BCE se afastou muito de sua interpretação bastante estreita, tipo “tamanho único que não cabe em ninguém” (controle da inflação), do que ele poderia fazer de acordo com a sua Carta; o Conselho se afastou da resistência inicial do tipo “tamanho único para somente um” (leia-se Alemanha) à qualquer forma de responsabilidade compartilhada ou integração mais profunda; a Comissão se afastou de sua adesão estrita às metas numéricas do tipo “tamanho único para todos”; e até mesmo o PE se afastou de sua posição marginalizada de quase “nenhum tamanho”. E, contudo, no seu discurso para o público ou até mesmo entre si, os atores institucionais da UE, em sua maioria, negam ter distorcido, esticado e muito menos quebrado, de alguma forma, as regras estabelecidas.

Isso nos leva à seguinte pergunta: este tipo de mudança lenta e de ampliação nos processos de que se dão “através” são suficientes, particularmente quando contestados, para permitir que a zona do euro gere um desempenho de políticas de saída suficientemente bom e que permita sua saída da crise antes que seja tarde demais? E como isto afeta as questões de legitimidade relacionadas a uma política de entrada cada vez mais volátil?

UMA CRISE SEM FIM EM CONSEQUÊNCIA DE UM DESEMPENHO DE POLÍTICA DE “SAÍDA” FALHO?

O pior das pressões de mercado prementes e das respostas de pânico da UE certamente ficou para trás. Já não há mais manchetes estrondosas anunciando

2 Sobre *input* e *output*, ver Scharpf 1999, 2012; sobre *throughput*, ver Schmidt 2013a.

3 Ver Schmidt n/d.

do que a dissolução do euro é eminente. Isso não se dá apenas porque a crise na Ucrânia expulsou a crise do euro das primeiras páginas, mas também porque a zona do euro se estabilizou. Houve grande progresso na solução de um dos problemas centrais de governança da zona do euro, com o estabelecimento de uma União Bancária e de uma Instituição de Resolução de Crises Bancárias. Além disso, alguns países que estavam sob vigilância da Troika da UE e do FMI deixaram, ou estão perto de deixar, seus programas de condicionalidade, especialmente a Irlanda e Portugal, enquanto alguns países da Europa Central e do Leste Europeu (CEEC) sob condicionalidade do FMI/UE desde 2008 também foram mencionados por seu sucesso, como é o caso da Letônia. Por fim, a maioria dos países saiu da recessão, embora o crescimento continue anêmico.

Entretanto, apesar desta aparente recuperação, a zona do euro permanece frágil. Os mercados estão calmos por hora, mas eles podem voltar a entrar em pânico se o potencial econômico italiano deteriorar, se os bancos espanhóis voltarem a ter problemas, ou se os resultados dos testes de *stress* do BCE (ou seja, sua Análise de Qualidade de Ativos) demonstrarem ser problemáticos para alguns bancos grandes, ou totalmente sem credibilidade. Além disso, enquanto a União Bancária e a Instituição para Resolução de Crises Bancárias propiciam ao BCE o poder regulatório necessário, ainda falta ao BCE o poder de fogo financeiro para resgatar os bancos realmente grandes, que são demasiado grandes para falir. E, embora os LTROs (empréstimos de curto prazo a juros baixos) do BCE tenham sido, de fato, uma benção para os bancos, eles não solucionaram os problemas relacionados aos empréstimos restritos para o setor privado, uma vez que, em vez disso, os bancos mantiveram uma tendência de comprar as dívidas de seus governos. Consequentemente, os negócios de pequeno e médio porte, especialmente nos países da periferia, continuam famintos por fundos de investimento ou até mesmo por linhas de crédito, já que os bancos cortaram os empréstimos. Isto provocou falências até mesmo de empresas economicamente competitivas.

Os problemas permanecem especialmente agudos para os países que ainda temem os mercados e/ou se encontram sob pressão da Comissão no que tange desequilíbrios ou déficits macroeconômicos “excessivos” – entre os quais agora se inclui a França, além dos muitos países da periferia. Políticas de austeridade que demandam rápida redução de déficit através de cortes nos gastos públicos – às quais afetaram particularmente áreas cruciais para o crescimento,

como educação e treinamento, ou para o consumo sustentável, tais como pensões e emprego público – produziram contração econômica, especialmente na ausência de outras fontes de investimento da UE ou do setor privado. E as “reformas estruturais” que, para a Comissão, parecem ter significado principalmente o aumento da “flexibilidade” do mercado de trabalho por meio da redução da segurança do emprego dos trabalhadores e de seus salários são, naturalmente, muito mais difíceis de negociar em uma atmosfera como esta – particularmente tendo em vista as taxas de desemprego que permanecem extremamente altas, com o desemprego entre os jovens ainda mais alto.

Os críticos haviam alertado para os problemas relacionados às respostas da zona do euro à crise praticamente desde o primeiro momento. Os problemas começaram com as políticas econômicas focadas em estabilidade financeira, já que a insistência para que todos os países apertassem seus cintos enquanto se tornavam “competitivos como a Alemanha” através de um crescimento guiado pelas exportações e pela produção de excedentes violava a “falácia da composição” de Keynes (ou seja, aquilo que funciona para um país não necessariamente funcionará para todos).⁴ Estas políticas também fracassaram em lidar apropriadamente com a interdependência das economias da UE, em que os países com superávit geram países com déficit. Especificamente, mesmo quando os atores da UE reconheceram esta questão, minimizaram sua importância, ao definir regras baseadas em números que penalizavam déficits acima de 3%, mas apenas problematizavam superávits acima de 6%.

Tais políticas também tiveram efeitos deletérios em questões relacionadas à justiça social e aos direitos humanos. O desemprego na área do euro permanece muito alto, 11,6% em maio de 2014, ainda que abaixo do seu recorde de 12,2% em fevereiro de 2013. Mas muitos países ainda continuam a apresentar taxas bem mais altas (por exemplo, chegando a 25% na Grécia e Espanha, com o desemprego entre os jovens acima de 50%). Além disso, a solidariedade social vem apresentando uma oferta cada vez menor, particularmente porque a condicionalidade para os países do programa, em sua maior parte, levou a cortes na previdência, no sistema de saúde e na rede de seguridade social. Quase um quarto da população da UE encontrou-se em situação de risco de pobreza ou de exclusão social em 2012, enquanto que na média 10% da população da UE esteve gravemente desprovida materialmente, com números ainda mais

4 Ver, por exemplo, Skidelsky, 2013; Matthijs e Blyth, 2011.

elevados especialmente no Leste Europeu e na Grécia.⁵ Além disso, o relatório do Conselho da Europa do final de 2013 concluiu que os programas de austeridade que resultaram em cortes nos gastos sociais públicos, especialmente em países onde operam programas internacionais de socorro aos bancos, produziram importantes violações aos direitos humanos. O relatório condenou particularmente o aumento do número de sem-tetos no sul da Europa, Irlanda e Reino Unido, bem como as falhas no fornecimento de salvaguardas adequadas para garantir o acesso aos níveis essenciais mínimos de alimento no sul da Europa – já que os governos limitaram os subsídios aos alimentos – e até mesmo de água, no caso da Irlanda, com a introdução de taxas.

Os críticos atribuíram essas políticas problemáticas a uma miríade de erros envolvendo a contextualização da crise e o diagnóstico, bem como a escolha das medidas aplicáveis e a falta de soluções profundas. Os problemas começaram com a contextualização incorreta da crise, como sendo uma entre outras prodigalidades públicas, o que generalizou o discurso sobre a Grécia para todos os outros países com problemas, quando a crise, na realidade, foi precipitada pelo débito privado resultante da sobrecarga maciça sobre os bancos, pelo crescente endividamento das famílias e pela avaliação equivocada do preço do risco de soberania por parte dos mercados.⁶ Esta contextualização, por sua vez, levou a um diagnóstico falho do problema como sendo comportamental, porque a crise estava sendo vista como consequência do fracasso dos estados-membros em seguir as regras do Pacto de Estabilidade e Crescimento – quando, na realidade, os estados-membros tais como Irlanda, Portugal, Espanha e até mesmo a Itália, foram virtuosos a esse respeito por toda a década de 2000. O diagnóstico correto é de um problema estrutural, porque a política monetária de controle da inflação do BCE gerou divergência crescente, em vez de convergência, entre os países com déficit e os com superávit.⁷

Como resultado da contextualização e do diagnóstico, as soluções escolhidas ficaram centralizadas em políticas pró-cíclicas de dinheiro “sólido”, austeridade orçamentária e “reforma estrutural”, que em vez de solucionar, exacerbaram os problemas da economia. A zona do euro teria se saído melhor com políticas contra-cíclicas que oferecessem estímulos macroeconômi-

5 Eurostat, 2013.

6 DeGrauwe e Ji, 2012; Blyth, 2013.

7 Enderlein et al., 2012, 2013; DeGrauwe e Ji, 2013.

cos, investimento industrial e apoio socioeconômico.⁸ Mas também teriam sido necessárias soluções mais profundas para sanar o fato de que a zona do euro apresenta um mecanismo incompleto de centralização de riscos e seguro, colocado em prática como algo padrão, e não criado sob medida.⁹ A União Bancária, que finalmente foi instituída, não é o fim, mas apenas o começo das iniciativas necessárias para colocar a zona do euro em uma situação estável. O que a zona do euro teria que fazer seria completar a união monetária com uma união financeira¹⁰ ou, até mesmo, uma união fiscal através de alguma forma de mutualização de dívida (por exemplo, Eurobonds),¹¹ além de estabilizadores macroeconômicos (por exemplo, um fundo de desemprego ou um “fundo de ajuste cíclico”).¹²

Mas, neste momento, uma integração de tal profundidade parece impossível. Os líderes da UE continuam a resistir às soluções no âmbito da UE até que se sintam obrigados pelos mercados, e não apenas por causa de sua reticência em apoiar soluções que envolveriam maior responsabilidade conjunta e/ou transferência de responsabilidade para instituições no âmbito da UE – o que implicaria em perda ainda maior de soberania e controle nacionais. Eles também estão preocupados com as reações dos seus cidadãos diante do aumento do sentimento anti-Euro e anti-UE que vem se manifestando na política nacional de cada país, através de eleições, do discurso da mídia, de protestos sociais e de debates públicos.

UMA CRISE ECONÔMICA QUE ALIMENTA UMA CRISE POLÍTICA DE LEGITIMIDADE DE “ENTRADA”?

Na situação atual, os problemas econômicos persistentes da zona do euro, associados às repercussões sociais, também afetaram negativamente as políticas de “entrada”, isto é, o engajamento e as atitudes políticas dos cidadãos. Os resultados das últimas eleições de maio de 2014 para o Parlamento Europeu, em que os partidos politicamente extremistas ficaram em primeiro lugar em

8 Scharpf, 2012; Jones, 2013.

9 Schelkle, 2014.

10 Jones, n/d.

11 Claessens et al., 2012.

12 Enderlein et al., 2013

muitos países, particularmente os de direita, é apenas o sinal mais recente do quanto a crise econômica tem sido prejudicial para a política em nível nacional e na UE. Com a piora do desempenho de saída das políticas da zona do euro, a legitimação de entrada passou a ser cada vez mais uma questão, enquanto as atitudes dos cidadãos, tanto em relação a seus governos nacionais quanto à governança da UE, decaíram extremamente, em consonância com sua economia.

Um dos problemas para a legitimação da entrada é que com a crescente primazia das políticas econômicas no âmbito da UE, os governos nacionais se viram, frequentemente, diante da necessidade de honrar seus compromissos no âmbito da UE e de atender aos desejos dos seus cidadãos. Com maior importância, conforme argumenta Peter Mair, a UE em plena crise da zona do euro destituiu, na realidade, o equilíbrio entre as duas funções principais dos partidos políticos em âmbito nacional em suas relações com seus constituintes – representar os cidadãos (entrada) e governá-los com responsabilidade (saída). A crise forçou partidos a privilegiarem responsabilidade sobre representação, ao enfatizar seu papel de governante em detrimento de sua capacidade de resposta aos eleitorados nacionais.¹³ Igualmente problemático é o fato de que, durante períodos de eleições, os partidos podem muito bem fazer campanha contra as exatas políticas que serão solicitadas a implementar quando assumirem os gabinetes, mesmo contra “a vontade do povo”. Consequentemente, os governos “responsáveis” (saída) superam cada vez mais os governos “responsivos” (entrada), inclusive quando os cidadãos consideram a saída prejudicial.¹⁴

Os cidadãos, consequentemente, ficaram com a sensação de que possuem poucos recursos diante das políticas geradas pela UE, as quais podem desaproveitar, em vez de punir os políticos nacionais. A natureza fragmentada da “democracia” da UE, em que a política é decidida no âmbito da UE, mas cujas políticas permanecem amplamente em âmbito nacional, revela que os cidadãos tendem a responsabilizar seus políticos nacionais pelas políticas da UE – particularmente na crise da zona do euro. O resultado foi ciclos cada vez mais longos de governos responsáveis, conforme os eleitores puniam seus políticos nacionais com frequência e intensidade crescentes.¹⁵ Tal volatilidade política passou a ser a regra não apenas na Grécia, Espanha ou Itália, mas também no

13 Mair e Thomassen, 2010; Mair, 2013.

14 Mair, 2013.

15 Bosco e Verney, 2012.

centro, sendo a França um caso a mencionar – o presidente Sarkozy foi apenas o segundo presidente da Quinta República a não ser eleito para um segundo mandato. O presidente Hollande possui o menor índice de popularidade entre qualquer presidente da Quinta República (17% nas últimas pesquisas feitas na primavera de 2014).

Observou-se em todos os países um sentimento crescente de euroceticismo, até mesmo antieuropeu, e não apenas antieuro. É importante notar que esse foi o caso não somente nos países que foram fortemente atingidos pela crise, no Sul da Europa e no Leste Europeu, mas também naqueles que não foram amplamente afetados pela crise econômica, principalmente no Norte da Europa, como no caso dos “True Finns” nas eleições de 2011 na Finlândia.¹⁶ Além disso, o euroceticismo vem aumentando não apenas nos extremos da direita e da esquerda, mas também no centro. Em uma pesquisa de maio de 2012 conduzida pela Eurobarometer, entre aqueles que diziam que ser membro da UE era uma coisa ruim, os participantes que ficaram no centro ultrapassaram aquelas da esquerda na França, na Grã-Bretanha e nos Países Baixos, e tanto os da esquerda, quanto os da direita, na Finlândia.

Também faz parte disso a crescente antipatia dos cidadãos pelos principais partidos, que pode ser observada nos resultados eleitorais cada vez mais expressivos de partidos não apenas nos extremos da direita e da esquerda – como na Grécia, onde o neonazista Golden Dawn pontuou 7% e o de extrema esquerda Syriza obteve 23% nas eleições de junho de 2012 – mas até mesmo aquilo que pode ser chamado de centro “radical” – como na Itália, com o fenômeno Beppe Grillo Five Stars (com 25% dos votos) nas eleições de fevereiro de 2013. Isto, por sua vez, fragiliza ainda mais os governos, com as maiorias governistas sob o fio da navalha, e cria ainda maiores dificuldades para a composição de um governo pelos partidos tradicionais vencedores, como ocorreu nas eleições italianas em fevereiro de 2013 – embora a vitória histórica de 40% do primeiro ministro italiano Matteo Renzi nas eleições para o PE e o desempenho abaixo do esperado de Grillo, considerando-se o que as pesquisas apontavam, sugeriram que a Itália, por enquanto, conseguiu reverter a tendência. Mas o que é pior, contudo, em relação ao crescimento dos partidos extremistas, é a possibilidade de que os governos antidemocráticos também aflorem, como na Hungria.

16 Taggart, e Szczerbiak, 2013; Usherwood, e Startin, 2013.

Enquanto isso, tudo o que os sindicatos podem fazer é concordar com concessões enquanto ganham nada em troca, como no acordo de previdência espanhol e o acordo irlandês de Croke Park (Croke Park Agreement), ao mesmo tempo em que o máximo que os movimentos sociais como os *indignados* espanhóis conseguem fazer é mobilizar militantes para protestos e passeatas que obtêm para eles nada mais do que, às vezes, cobertura na imprensa. Evidentemente, o relatório do Conselho da Europa no final de 2013 condenou as ações dos governos quando estes deixaram de lado os canais regulares de participação e diálogo social sob o pretexto de emergência financeira nacional, bem como as duras respostas contra os manifestantes e violações da liberdade de expressão e de reunião pacífica, além da diminuição da liberdade de imprensa, particularmente em empresas públicas, como o fechamento da difusora pública grega ERT.¹⁷ Além disso, as pesquisas do Eurobarometer demonstraram que, nos anos subsequentes ao início da crise, os cidadãos apresentaram uma perda de confiança maciça nos governos nacionais bem como uma diminuição no apoio à UE (para os governos nacionais, uma queda de 15 pontos entre a primavera de 2007 e a primavera de 2012, caindo para 20%; para a UE, no mesmo período, uma queda de 26 pontos, caindo para 31%).¹⁸

OS PROCESSOS DE GOVERNANÇA DO EURO TAMBÉM ALIMENTAM A CRISE DE LEGITIMAÇÃO QUE SE DÁ “ATRAVÉS”?

Os desafios que emergem da crise da zona do euro não apenas envolvem questões relacionadas à receptividade de entrada dos atores institucionais da UE ou o desempenho de saída das políticas da UE. Eles também estão relacionados a questões de legitimação do “através”, que é um critério de conduta com foco na qualidade dos processos de governança, envolvendo considerações de eficiência, prestação de contas, transparência e acessibilidade.¹⁹ Esta qualidade passa a ser mais questionada, conforme os processos de definição de políticas se tornam cada vez mais intergovernamentais e supranacionais (ou tecnocráticos) durante o período da crise da zona do euro, o que levou Jürgen Habermas a alertar contra os perigos do “federalismo executivo”, no qual enor-

17 Conselho da Europa, 2013.

18 Eurobarometer, primavera de 2007, 2012.

19 Schmidt, 2013.

mes mudanças no poder econômico e orçamentário no âmbito da UE ocorreram sem qualquer aumento concomitante na “entrada” dos cidadãos.²⁰ Além disso, o foco dos processos em “governar segundo as regras e regulamentar segundo os números” tem sido igualmente problemático.

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

Ao mesmo tempo, o supranacionalismo tem predominado nos domínios mais técnicos, conforme o BCE vem pressionando os estados-membros para realizarem reformas estruturais e de austeridade como um *quid pro quo* para suas próprias intervenções monetárias mais vigorosas, enquanto a Comissão tem pressionado os governos dos estados-membros a atingir as metas numéricas das regras de estabilidade através de seus poderes de fiscalização orçamentária aumentados ou, do contrário, enfrentar reprimendas e sanções. Os problemas aqui também derivam do fato de que no início da crise, o BCE pouco fez para ajustar suas regras do tipo “tamanho único para ninguém” que governavam a política monetária, o que exacerbou (em vez de reduzir) as divergências econômicas dos estados-membros, enquanto a Comissão aplicou regras do tipo “tamanho único” com um conjunto de critérios numéricos restritivos pouco adaptados às formas de capitalismo extremamente distintas dos estados-membros.²¹

20 Habermas, 2011.

21 Schmidt n/a

Com estes processos de governança baseados em regras do tipo “tamanho único”, os atores institucionais da UE pareciam ter se esquecido de que a legitimidade democrática exige não apenas regras a serem seguidas, mas políticas atraentes para os cidadãos associadas a políticas que funcionem. É em resposta aos problemas de legitimidade de saída e de entrada que, com o passar do tempo, todos os atores institucionais da UE buscaram reinterpretar as regras de “através” pelas quais se pautavam no início da crise. Mas, de modo geral, fizeram isso sem admitir que tinham esticado, distorcido e possivelmente até mesmo quebrado as regras.

A reinterpretação ampliada das regras tem sido discutivelmente mais pronunciada no caso do BCE, que deixou lentamente suas regras de “através” do tipo “tamanho único para ninguém”, em que negava que jamais pudesse funcionar como mutuante em última instância (*lender of last resort, LOLR*), e passou a ter um compromisso de “custe o que custar” (conforme a frase famosa do presidente do BCE em julho de 2012) – com um discurso que insistia que permanecesse totalmente dentro da competência de sua Carta. Embora o Conselho Europeu tenha continuado a governar amplamente através das regras do tipo “tamanho único”, a Alemanha em conjunto com seus aliados de coalizão concordou de forma intermitente em aprofundar a integração e, a partir de 2012, com a necessidade de crescimento (pelo menos no discurso) e, mais recentemente, de flexibilidade, enquanto continuava a bater na mesma tecla da importância da estabilidade. Apesar do fato da Comissão da União Europeia ter continuado a aplicar as regras e números restritivos do tipo “tamanho único” em cujo planejamento foi instrumental, ultimamente tem feito isso de forma um pouco mais flexível, ainda que mantendo seu discurso rígido de austeridade. Finalmente, embora o Parlamento Europeu (PE) continue a ter quase “nenhum tamanho”, buscou ter maior impacto através de suas críticas crescentes das regras de estabilidade do Conselho e do cumprimento das regras restritivas da Comissão, bem como através de seu empenho bem sucedido em vincular a indicação do presidente da Comissão ao partido vencedor nas eleições do Parlamento Europeu.

Esta desconexão entre o que os atores institucionais dizem e o que fazem deriva de divergências contínuas nas filosofias econômicas e preferências por políticas entre os estados-membros que, combinadas com os obstáculos institucionais à mudança no tratado (particularmente a unanimidade), fazem com que uma mudança formal nas regras seja quase impossível e que até mesmo

a reinterpretação das regras seja contestada. Ao reinterpretar informalmente as regras sem admitir isso, os atores institucionais da UE pelo menos conseguiram criar o espaço necessário para produzir, de alguma forma, um melhor desempenho de políticas de saída. No entanto, ao fazê-lo, a qualidade dos processos que se dão “através” da zona do euro sofre com regras subótimas que os atores da UE distorcem ou quebram sem muita transparência e ainda menos responsabilidade. Seu discurso também sugere aos cidadãos que estão privilegiando a responsabilidade em relação à receptividade e, assim sendo, poderiam exacerbar os problemas de políticas de entrada mesmo quando tentam solucionar o desempenho de políticas de saída.

Finalmente, os processos de definição de políticas que se dão “através” no âmbito da UE que enfatizam o intergovernamentalismo e o supranacionalismo, mesmo que tivessem sido bem sucedidos em produzir desempenhos de políticas de saída adequados, são problemáticos para a receptividade de entrada para os cidadãos. E apenas erodem ainda mais a democracia nacional, até mesmo quando levantam questões relacionadas à legitimação de entrada da governança no âmbito da UE.

CONCLUSÃO

As considerações sobre os desafios à legitimação democrática durante a crise do euro sugerem que a UE precisa de políticas de “saída” que sejam mais eficazes, políticas de “entrada” que sejam mais responsivas aos cidadãos e processos que se dão “através” que sejam mais equilibrados e implementados com maior eficiência e responsabilidade. Assim sendo, a pergunta para a UE não é apenas se ela conseguirá corrigir a economia – através da geração de crescimento econômico e solidariedade social, sem austeridade infinita e reforma estrutural destrutiva. É, também, se ela conseguirá corrigir a política – permitindo que os cidadãos tenham mais voz na tomada de decisão de maneiras que sirvam para reconstruir a confiança e ao mesmo tempo combater o crescimento dos extremos – e se ela será capaz de desenvolver processos que sejam menos intergovernamentais e tecnocráticos, com menos foco submisso a metas numéricas rígidas. A realização de qualquer parte disso dependerá de como os atores institucionais da UE responderão a crises sucessivas, e se serão capazes de modificar gradualmente as regras e os números para promover um melhor desempenho de políticas, bem como acomodar as preocupações dos cidadãos

ao mesmo tempo em que abrem os processos de tomada de decisão para uma maior representação parlamentar nacional e da UE.

VIVIEN A. SCHMIDT é professora da Cadeira Jean Monnet de Integração Europeia e Diretora do Centro de Estudos Europeus, Universidade de Boston.

REFERÊNCIAS

ARMINGEON, Klaus e Lucio BACCARO. The Sorrows of the Young Euro: Policy Responses to the Sovereign Debt Crisis. In: BERMEO Nancy, e PONTUSSON, Jonas (Eds.). *Coping with Crisis*. Nova York: Russell Sage Foundation, 2013.

BLYTH, Mark. *Austerity: The History of a Dangerous Idea*. Oxford: Oxford University Press, 2013.

BOSCO, Anna, e VERNEY, Susannah. Electoral Epidemic: The Political Cost of Economic Crisis in Southern Europe, 2010-11. *South European Society and Politics* 17(2), p. 129-154, 2012.

CLAESSENS, Stijn, MODY, Ashoka, e VALLEE, Shahin. Paths to Eurobonds. Bruegel Working Paper 2012/10, 2012.

DEGRAUWE Paul e JI, Yuemei. 2012. "Mispricing of Sovereign Risk and Macroeconomic Stability in the Eurozone" *Journal of Common Market Studies*, 50/6: 866-880.

DEGRAUWE Paul e JI, Yuemei. From Panic Driven Austerity to Symmetric Macroeconomic Policies in the Eurozone. *Journal of Common Market Studies*, 51, 2013.

ENDERLEIN, H. et al. *Completing the Euro – A road map towards fiscal union in Europe*. Notre Europe Study N°. 92, 2012.

ENDERLEIN, Henrik, GUTTENBERG, Lucas e SPIESS, Jann. Blueprint for a cyclical shock insurance in the Euro Area. Notre Europe/Jacques Delor Institute Studies and Reports (Setembro), 2013.

HABERMAS, Jürgen. *Zur Verfassung Europas. Ein Essay*. Berlim: Suhrkamp, 2011.

JONES, Erik. The Collapse of the Brussels-Frankfurt Consensus and the Future of the Euro. In: *Resilient Liberalism: European Political Economy through Boom and Bust*. SCHMIDT, V. e THATCHER, M. (Eds.). Cambridge: Cambridge University Press, 2013.

JONES, Erik. "Forgotten Financial Union" In: MATTHIJS, Matthias e BLYTH, Mark (Eds.). *The Future of the Euro*. (Nova York: Oxford University Press, a ser publicado em 2015)

MAIR, Peter, e THOMASSEN, Jacques. Political representation and government in the European Union. *European Journal of Public Policy*, 17: 20-, 2010.

MAIR, Peter. Smaghi vs. the Parties: Representative Government and Institutional Constraints. In: SCHÄFER, Armin, e STREECK, Wolfgang (Eds.). *Politics in the Age of Austerity* Cambridge: Polity, 2013..

MATTHIJS, Matthias, e Mark BLYTH. 2011. Why only Germany can fix the euro: Reading Kindleberger in Berlin. *Foreign Affairs* (Novembro 17), 2011. Disponível on-line em: <http://www.foreignaffairs.com/print/133968>

SCHARPF, Fritz W. *Governing in Europe*. Oxford: OUP, 1999.

SCHARPF, Fritz W. Monetary Union, Fiscal Crisis and the Pre-emption of Democracy. In: HESSE, Joachim Jens (Ed). *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften* 9(2), p. 163-198, 2012.

SCHELKLE, Waltraud. 2014. The Insurance Potential of a Non-Optimum Currency Area. In: *Democratic Politics in a European Union under Stress*. CRAMME, Olaf e HOBOLT, Sara B. (Eds.). Oxford: Oxford University Press (publicação futura).

SCHMIDT, Vivien A. *Democracy in Europe*. Oxford: Oxford University Press, 2006.

SCHMIDT, Vivien A. Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited: Input, Output and “Throughput”. *Political Studies* 61(1), p. 2-22, 2013a.

SCHMIDT, Vivien A. Forgotten Democratic Legitimacy: “Governing by the Rules” and “Ruling by the Numbers”. In: BLYTH, Mark e MATTHIJS, Matthias (Eds.). *The Future of the Euro*. , Nova York: Oxford University Press (publicação futura).

SKIDELSKY, Robert. Austere Illusions. *Social Europe* (22 de Maio), ,2013. Disponível on-line em <http://www.social-europe.eu/2013/05/austere-illusions/>

TAGGART, Paul, e SZCZERBIAK, Aleks. Coming in from the Cold? Euroscepticism, Government Participation and Party Positions on Europe. *Journal of Common Market Studies* 51(1), p. 17-37, 2013.

USHERWOOD, Simon, e Nick STARTIN. Euroscepticism as a Persistent Phenomenon. *Journal of Common Market Studies* 51 (1), p. 1-16, 2013.



PARTE 2

O ALARGAMENTO DA UNIÃO EUROPEIA EM TEMPOS DE NOVOS DESAFIOS

Ana Paula Zacarias

O ano de 2014 é muito importante para a União Europeia pelo seu simbolismo, uma vez que nele se celebra o 10º aniversário da sua ampliação na direção Leste, sendo 2004 um marco na emocionante história do processo de integração regional europeu.

Foi no dia 1º de maio de 2004 que setenta e cinco milhões de pessoas se tornaram cidadãs da União Europeia. Elas pertenciam a dez países da Europa Central e Oriental, assim como do Mediterrâneo, a saber, a Estônia, Letônia, Lituânia, Polônia, República Tcheca, Eslováquia, Hungria, Eslovênia, Malta e o Chipre. Essa ampliação da UE foi seguida pelo ingresso da Romênia e da Bulgária e, mais recentemente, da Croácia, em 2013. O aniversário desse evento representa uma oportunidade de rememorar e comemorar mais de 60 anos do processo de integração europeia e de suas realizações. O processo de integração europeia é um projeto inédito baseado na visão de uma Europa unida, cuja expansão tornou-se possível graças a uma série de ampliações e à consolidação da paz e da prosperidade através do continente europeu. No início, em 1952, foi fundada a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, que uniu, durante 21 anos, os seis países fundadores, a saber, a Alemanha Ocidental, França, Itália, Bélgica, os Países Baixos e Luxemburgo. Desde então, a Comunidade original evoluiu significativamente e tornou-se a União Europeia, que hoje reúne 28 Países Membros, contando a recente adesão da Croácia em 2013.

Desde o início, o processo de integração europeia distinguiu-se pela intenção de fazer da guerra “não apenas impensável, mas materialmente impossível”. Para tanto, começou-se com o estabelecimento de alicerces em que fosse possível construir uma parceria de paz e liberdade entre as nações de um

continente que tinha sido dividido e dilacerado por sucessivas guerras durante séculos. Hoje, não há dúvida que o processo de integração europeia está entre os projetos de paz melhor sucedidos na história mundial contemporânea, se não for o melhor sucedido de todos eles. Países antes inimigos, que se confrontavam em conflitos devastadores, agora vivem pacificamente e compartilham valores comuns. Agora constroem juntos uma união econômica sempre crescente, uma verdadeira cidadania europeia, um conjunto coerente de normas aplicáveis em todos os Estados Membros, além de estarem fortalecendo um conjunto de instituições supraregionais responsáveis pela preservação do interesse comum.

Desde a criação da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, a comunidade já se alargou várias vezes, estendendo essa área de paz, democracia e estabilidade por todo o continente europeu. Em 1973, a Dinamarca, a Irlanda e o Reino Unido se juntaram à Comunidade Europeia. Em 1981, foi a vez da Grécia, seguida pela Espanha e por Portugal em 1986 e pela Áustria, Finlândia e Suécia em 1995. O maior e mais complexo alargamento ocorreu entre 2004 e 2007: 12 novos Estados Membros, antes parte do bloco Soviético, se juntaram à União Europeia, selando a reunificação e a reconciliação da Europa, após anos de divisão artificial durante a Guerra Fria. Seguiram-se a elas, Malta e Chipre, em 2004.

Como nos casos anteriores, os alargamentos de 2004, 2007 e 2013 não foram eventos singulares, mas, sim, um processo que incluiu longos períodos de preparação, tanto para a União Europeia, como para os estados candidatos. Os novos Estados Membros têm sido obrigados a adotar a chamada *'acquis communautaire'*, as leis e os padrões da União Europeia, além de provar que consolidaram as capacidades administrativas requeridas e que tomaram as medidas econômicas necessárias para se integrar em um mercado livre. Esse processo exige esforços e sacrifícios por parte dos Estados candidatos e testemunho de uma vontade política imperecível. Vale a pena enfatizar o fato de que também não foi um processo fácil para a União Europeia. A expansão da “Europa dos quinze” para a “Europa dos vinte e oito” exigiu um aumento significativo da flexibilidade e da capacidade de adaptação, de maneira a aprofundar a cooperação política e econômica entre os estados. Essa decisão corajosa tomada em 1993 foi alvo de muitas críticas; muitos temiam que aceitando novos Estados Membros com históricos político, econômico e social tão heterogêneos arriscava-se solapar os magníficos resultados obtidos até então.

A realidade provou o contrário e demonstrou que o temor da expansão não era justificado.

Dez anos se passaram desde aquele momento histórico e, nesse período, a União Europeia tem alcançado grandes realizações mediante o processo de expansão. O poder transformador da União Europeia tem ajudado os novos Estados Membros a reconstruir e modernizar suas economias, reformar suas instituições e desenvolver suas comunidades e culturas. O fato que isso foi possível é um dos mais maravilhosos desenvolvimentos da nossa época. Após sessenta anos de opressão, a expansão da União Europeia representou, para os povos da Europa Central e Oriental, a reunificação do nosso continente com base nos valores de liberdade, democracia, império da lei, e respeito pelos direitos humanos e a dignidade do ser humano.

O processo de expansão sempre foi um processo vantajoso para todos, que tem provado ser uma experiência enriquecedora para ambas as partes e do qual podemos nos orgulhar como sendo uma das estratégias mais bem-sucedidas da União Europeia, ou mesmo a mais bem-sucedida de todas.

A expansão provou ser um dos mais importantes instrumentos para a prosperidade do continente europeu. Ampliou nosso mercado interno e transformou a União Europeia na maior área econômica integrada do mundo. Aumentou o comércio, os fluxos financeiros e as oportunidades de negócios para as empresas da União Europeia e dos novos países membros, criando mais empregos e crescimento. A expansão melhorou o nível de vida nos novos Estados Membros e tem proporcionado um estímulo poderoso a toda a economia europeia, uma vez que os Estados Membros mais antigos também se beneficiaram com as novas oportunidades de exportação e investimento e com um mercado maior. Além disso, quando interage com seus parceiros regionais estratégicos, como o Brasil, a União Europeia tornou-se mais atrativa para os investimentos diretos estrangeiros. Nesse sentido, o acesso de treze novos membros fortaleceu a posição da União Europeia no mundo inteiro e reforçou seu peso como ator econômico internacional.

É necessário frisar que a expansão da União Europeia ajudou a melhorar a qualidade de vida de seus povos. O processo de ampliação ajudou a tornar a democracia uma realidade e a fortalecer a estabilidade do “velho continente”; tornou a Europa um lugar mais seguro devido à promoção permanente da democracia e das liberdades fundamentais, consolidando o império da lei e reduzindo, por exemplo, o impacto dos crimes transfronteiriços. Nesse sentido,

sua importância na vida cotidiana de nossos concidadãos europeus continua a aumentar.

Além disso, no que tange a sua política externa, a ampliação da União Europeia permitiu-lhe aumentar seu peso como ator global no cenário internacional e a tornou mais segura, mais forte e mais rica, também do ponto de vista político. Deu à União Europeia mais influência no mundo multipolar de hoje em dia, pela projeção continuada de nossos valores e interesses além das nossas fronteiras e pelo estabelecimento, com seu poder regulatório, de altos padrões no mundo inteiro, mediante cooperação em áreas como, por exemplo, energia, transporte, estado de direito, migração, segurança alimentar, proteção ambiental e mudança climática. Outrossim, a expansão da União Europeia trouxe o aprimoramento das boas relações entre vizinhos com o Oriente e os Balcãs, garantindo, ao mesmo tempo, a atração, influência e credibilidade da Europa na África, no Oriente Médio, na Ásia e nas Américas, superando o legado colonial do passado.

Hoje, a política de ampliação continua a ancorar a estabilidade e a impulsionar transformação nos países dos Balcãs Ocidentais (Montenegro, Sérvia, a antiga República Iugoslava da Macedônia, Albânia, Bósnia e Herzegovina e Kosovo), que legitimamente aspiram a aderir à União Europeia. Mas recentemente, com os momentosos eventos geopolíticos na Europa Oriental e, em particular, na Ucrânia, onde seus cidadãos se mostraram dispostos a defender nossos valores comuns de democracia, império da lei e respeito às liberdades individuais, a política de ampliação ganhou ainda mais ímpeto e *raison d'être*. Esse clima confirmou a atração do processo de integração europeia e sua visão de um mundo baseado no estado de direito e na democracia, na cooperação e não na confrontação, onde o princípio de igualdade social e política é válido e deve ser aplicado a todos os cidadãos.

Entretanto, esse processo não deve ser considerado garantido, uma vez que, na atualidade, muitos populistas, demagogos e xenófobos estão tentando minar a confiança em nosso projeto europeu. Num momento tão crucial, a Família Europeia deve manter-se vigilante e capaz de confrontar firmemente os desafios do futuro, defendendo os próprios alicerces do processo de integração e mantendo-se cônica das grandes realizações que esse processo trouxe ao continente europeu.

O sucesso desses sessenta anos de integração demonstrou que só “unidos na diversidade” podemos responder aos desafios globais com que nos defron-

tamos, enquanto mantemos a porta aberta para que o projeto europeu continue a crescer e a proporcionar paz e prosperidade, como modelo que é de integração regional.

A CORAGEM DO ALARGAMENTO DE 2004: UM DESAFIO RECOMPENSADOR DEZ ANOS REINVENTANDO UMA AVENTURA EUROPEIA

Estevão C. de Rezende Martins

O alargamento da União Europeia em 1º de maio de 2004 foi uma oportunidade histórica e, simultaneamente, um enorme desafio político. A inclusão de mais dez países da Europa Central e do Leste Europeu representou uma importante contribuição para a superação da demasiada duradoura divisão da Europa. No primeiro dia de maio de 2004, Estônia, Letônia, Lituânia, Malta, Polônia, Eslováquia, Eslovênia, República Tcheca, Hungria e Chipre (após o fracasso do referendo, apenas a parte grega do país) foram admitidos como membros titulares. Com a inclusão da Romênia e Bulgária em 1º de janeiro de 2007, a UE se expandiu passando a ter 27 membros. Em 1º de julho de 2013, a Croácia tornou-se o 28º membro da União Europeia. Hoje, a UE possui mais de 500 milhões de cidadãos. Seu objetivo é promover uma unidade abrangente dentro de uma diversidade extraordinária, embora a diversidade aparentemente demonstre ter mais peso que o valor da unidade.

Contudo, o ano de 2014 traz uma oportunidade especial para registrar-se o esforço constante da jornada europeia rumo a uma unidade ainda maior, não apenas os dez anos da grande expansão. Em 2014, diversas efemérides celebram a história recente da Europa e convidam e levam à introspecção política e à exploração de novos caminhos futuros: 200 anos do Congresso de Viena, 100 anos desde a eclosão da Primeira Guerra Mundial, 70 anos desde a invasão da Normandia, entre outras. Com base em sua relevância política e social, o bicentenário do Congresso de Viena e o início da Primeira Guerra Mundial merecem menção especial. Tais feridas marcaram profundamente as gerações que, desde então, tornaram-se atores-chave, sobrevivendo aos inúmeros levantes na Europa, desde o fim da Segunda Guerra Mundial, e transformando em realidade, tanto quanto possível, o velho sonho de uma Europa integrada.

Por que a ampliação de 2004 foi corajosa? Porque ao admitir dez países ao mesmo tempo e depois mais dois em um segundo momento, a União Europeia deu um passo adiante corajoso e arriscado. As expectativas quanto aos benefícios da expansão política e econômica, sob os riscos de contrastes impressionantes nos desequilíbrios sociais e nas assimetrias socioeconômicas em países com cicatrizes similares, como os 6-UE “originais” com um duplo grau de incidência (o período do Nazismo, 1939-1945, e o período Soviético, 1945-1990), colocaram a União em uma situação política e institucional complicada. Muitos consideraram que a União não estava totalmente “adulta” para dar este passo. É essa coragem, porém, que faz com que o desafio valha à pena. Quanto mais complexo for o objetivo, mais fácil será o percurso.¹

E mais: aprofundar o modelo político de democracia, expandir a economia de mercado social e consolidar liberdades e direitos, excluindo antigas ideologias distorcidas dos compromissos de adesão e suas implementações, contribuíram para abrir o caminho. Houve, no entanto, um preço adicional: a inserção no bloco ocidental representou uma escolha com consequências para as relações com a Rússia e os demais países do antigo sistema soviético que ainda teriam que ser equacionadas. Muitas outras questões foram administradas, como, por exemplo, a dependência energética e comercial multilateral.

VALEU A PENA? POR QUE VALE A PENA?

Certamente, o desafio da modernização política, alcançada pela UE-28, valeu a pena (institucionalização democrática, liberdades e direitos), bem como os desafios da modernização econômica (antes e depois da adesão), da administração de movimentos nacionalistas, da compensação dos déficits de solidariedade e subsidiariedade – gradualmente, porém certamente, do combate ao oportunismo econômico, da negligência (quando a luta política se agrava internamente). De fato, a embarcação precisa ser reformada durante a navegação. Algumas promessas não foram mantidas em sua totalidade, como a Convenção de 2003 e seu “projeto de tratado constitucional” de 2005 e as frustrações relacionadas aos referendos nos Países Baixos e na França, que de-

1 Ver Martins, Estevão C. de Rezende. União Europeia: política externa entre ambição e ficção. In: Antonio Carlos Lessa; Henrique Altemani de Oliveira (eds.). *Parcerias estratégicas do Brasil: a dimensão multilateral e as parcerias emergentes*. Belo Horizonte: Fino Traço, 2013, p. 215-236.

monstraram o quanto a autorreferência interna afeta o projeto e a coesão europeia e internacional.

Mas o esforço é gratificante. O amadurecimento político é evidente: a unidade é uma força eficaz, apesar da nostalgia e da melancolia, e é possível preservar o crescimento econômico por meio de solidariedade, tanto durante a calmaria quanto na tempestade (como ocorrido em 2008). As possibilidades para o futuro, na forma de perspectivas de longo prazo não desapareceram. Ao contrário: mudanças de mentalidade, resolução de disputas e atritos, a aceitação das diferenças junto com a estabilização de elementos comuns geram progressos: as diferenças são um patrimônio cultural, e não uma ameaça, fator de risco ou forma de ruptura. Assim, a ampliação tem levado à construção de um sistema de valores, não a uma hierarquia de hegemonias. As diferenças e assimetrias de fato exigem, porém, uma grande quantidade de realismo: o Clube UE-28 não é, obviamente, uma realidade uniforme em todos os aspectos.

COMO SE CHEGOU A ESTE PONTO?

Houve um momento que marcou a queda da Cortina de Ferro, finalmente.² Houve discursos e festas de celebração em vários pontos de fronteira em que foi possível ver fogos de artifícios, como por exemplo em Zittau, no triângulo de fronteira entre Alemanha, República Tcheca e Polônia.

O então primeiro ministro alemão, Helmut Kohl, falou de um “momento feliz”. Ao contrário da opinião articulada frequentemente, o balanço geral positivo da ampliação da UE pode ser visto hoje. Do lado positivo estão as taxas de crescimento comparativamente altas dos países que aderiram e, de modo mais geral, um aumento da estabilidade política. A invasão da força de trabalho barata advinda do Leste Europeu, temida pelo Ocidente dez anos atrás, não se materializou.

O “big bang”, o alargamento da UE de forma ampla, foi controverso na época. Apesar dos sucessos e do desenvolvimento dinâmico, desde o início da década de 2010 há sinais crescentes de uma crise. As razões são, primeiramente, os problemas de ordem estrutural da União Europeia. E, em segundo lugar, devem-se a mudanças nas condições políticas globais e europeias.

2 Ver Martins, Estevão C. de Rezende. *The Wall Came Down! Hope Returned! Panorama. Insights into Southeast Asian and European Affairs*, v. 1, p. 131-136, 2009.

ASPECTOS NEGATIVOS DA INTEGRAÇÃO GRADUAL

A integração europeia é quase sinônimo total de integração econômica europeia. A Europa integrada é principalmente uma unidade econômica e um novo sistema de divisão de trabalho funcional que atravessa fronteiras, com fronteiras abertas internamente e unidade relativa diante dos mercados mundiais. A prosperidade e o crescimento econômico substituíram, pelo menos a partir de meados da década de 1980, os objetivos de paz da fase da fundação como os princípios centrais norteadores do projeto europeu. Esse método de integração se deu comprovadamente de modo global no campo da economia e dos sistemas funcionais relacionados a negócios, como por exemplo a proteção ambiental, o emprego, a proteção do consumidor, pesquisa e tecnologia, e levou à expansão contínua das forças da União Europeia em certas áreas políticas.

A CONSTITUIÇÃO FRACASSADA

Até mesmo o projeto fracassado de uma nova fundação da União tendo como base uma Constituição Europeia faz parte do desenvolvimento crítico da integração europeia nos últimos tempos. Com a Constituição da UE, a capacidade jurídica do sistema se fortaleceu e o fosso entre os cidadãos deve ser transposto; os governos prometeram, em especial, superar a ausência de legitimidade do sistema político supranacional como um todo. Após muitos anos de discussões na Convenção Constitucional da UE, o projeto fracassou, não apenas devido a dois referendos negativos na França e nos Países Baixos (ambos em 2005), mas, em última instância, porque não conseguiu corresponder às expectativas a ele atribuídas. Reformas institucionais centrais, incluindo a criação do cargo de Presidente do Conselho com mais anos na função, bem como o de um “Ministro de Relações Exteriores da UE”, foram incluídas no Tratado de Lisboa. Mas para o restabelecimento da União Europeia baseada em um tratado constitucional, isso não ocorreu. A natureza híbrida da União como um regime de trocas de interesses intergovernamentais e um sistema jurídico supranacional permaneceu inalterada.

A União Europeia deveria admitir novos membros nos próximos anos? Os Estados Membros da UE atuais estão divididos quanto a esta questão. No Parlamento Europeu percebe-se a veemente opinião de que não será possível haver novos ciclos de ampliação sem um novo tratado da UE.

O PROCESSO DE INTEGRAÇÃO É HESITANTE

Após várias décadas de desenvolvimento lento e estagnação na metade da década de 1980, a integração europeia experimentou uma fase extremamente dinâmica que durou aproximadamente duas décadas, caracterizada por um progresso substancial rumo à integração. Nesta fase, da constituição do mercado interno, da expansão das capacidades e reformas institucionais dentro do âmbito do Tratado de Maastricht e da preparação e implementação do quinto ciclo de ampliação, a expansão da UE fracassa, após a queda do comunismo na Europa Central e no Leste Europeu. Desde o início do século 21, porém, houve crescente sinalização para uma crise mais profunda. Suas causas recaem parcialmente em problemas estruturais da União Europeia e, parcialmente, sobre a Europa essencialmente transformada e as condições políticas mundiais após o colapso da União Soviética e o fim da Guerra Fria.

Movimentos políticos populistas, contudo, não são puramente um fenômeno do Leste Europeu: receios quanto à globalização e movimentos tendendo para a direita do espectro político emergem na França, Bélgica, Itália, Dinamarca e Suécia. As mensagens nacionalistas no debate da UE, percebidas nos resultados das últimas eleições do Parlamento Europeu, não devem ser superestimadas ou, ao contrário, subestimadas.

Os receios de 2004 quanto à expansão podem ter sido infundados – mas a ampliação da UE deixou muita gente relutante na “velha” UE.

A AUSÊNCIA DE UMA VISÃO PARA O FUTURO

Apesar do sucesso por etapas, a integração também apresenta um aspecto negativo problemático: a forma final de integração – sua “finalização” – permanece extremamente vaga, seja como uma forma constitucional, seja em termos de expansão geográfica. Ao mesmo tempo, uma visão de futuro incerta é adequada, idealmente, aos projetos de integração em certas áreas restritas, e avança como marcos rumo à forma final e como justificativa. Este modo de integração (funcional), portanto, revela-se como uma “integração disfarçada” com consequências paradoxais: o progresso na integração em certas áreas políticas é considerado como consequência secundária às decisões políticas que se seguem como um objetivo de longo prazo de união política. O processo de integração europeia é, portanto, cada vez mais baseado em uma política de

efeitos colaterais. Isso explica a impressionante tendência dos atores políticos na União Europeia a estabelecerem negociações. Além disso, os altos riscos associados às decisões “históricas” (para o mercado interno, a união monetária, a ampliação), tendo em vista o interesse de continuar o processo de integração são, geralmente, negligenciados. A supressão do risco retórico e o compartilhamento de risco oculto também são consequências diretas deste tipo de abordagem.

A CRISE DE AMPLIAÇÃO É RESULTADO DO FOSSO DE PROSPERIDADE ENTRE A EUROPA OCIDENTAL E ORIENTAL

A assim denominada ampliação para o leste demonstrou ser uma oportunidade histórica para a União Europeia, mas em médio e longo prazo converteu-se em um fardo pesado. A reunificação política do continente europeu e, portanto, o fortalecimento do peso político global na Europa, a expansão do mercado interno e a modernização econômica e social dos países que aderiram pertencem à história de sucesso da ampliação em direção ao leste. A disparidade de riqueza entre a Europa Ocidental e a Oriental tornou-se uma divisão interna problemática do espaço social europeu. Contudo, a União Europeia possui opções bastante limitadas para contrapor medidas compensatórias. Além disso, o conflito se intensificou a respeito da distribuição dos recursos financeiros da UE. Finalmente, uma super taxação do sistema de gerenciamento e tomada de decisão supranacional criado de forma significativa para menos de 27 estados ameaçou bloquear o sistema. Com a multiplicação do número de países aderindo à UE, as possibilidades de vetos também se multiplicaram, especialmente à medida em que a influência dos interesses nacionais aumentaram tanto nos Estados-Membros antigos quanto nos novos. De um modo geral, a expansão rumo ao leste colocou em risco a capacidade política e institucional da União Europeia.

PAÍSES CANDIDATOS OU POTENCIALMENTE CANDIDATOS

As adesões relacionadas à assim chamada ampliação oriental demonstram que as fronteiras definitivas da União Europeia ainda não se fecharam. Um problema em particular é a integração dos países dos Balcãs (Sérvia, Bósnia-Herzegovina, Montenegro, Kosovo, Macedônia e Albânia). É praticamente

impossível negar que pertençam à Europa, mas tratam-se de estados ainda não suficientemente consolidados, e os conflitos étnicos em muitos lugares dificultam a estabilização política. Mas espera-se que a associação à União Europeia aumente dos atuais 28 países para um total de 34.

Os países do sul do Leste Europeu estão no topo da lista das futuras adesões. Neste caso, estes países encontram-se em diferentes estágios de maturidade em seu caminho rumo à adesão à UE. Em dezembro de 2005, embora a Comissão Europeia tenha dado à Antiga República Iugoslava da Macedônia o status de país candidato, as negociações para a adesão ainda não foram iniciadas.

Todos os outros países dos Bálcãs Ocidentais são potenciais candidatos: Albânia, Bósnia e Herzegovina, Montenegro e Sérvia (incluindo o Kosovo, segundo a resolução UNSCR 1244 do Conselho de Segurança da ONU). A UE considerou repetidamente a associação dos países dos Bálcãs Ocidentais no nível político mais elevado, desde que estes cumpram os critérios de adesão. Contudo, a ampliação da União Europeia para a associação de países candidatos (Turquia e Macedônia) e potenciais candidatos (Albânia, Bósnia e Herzegovina, Montenegro, Sérvia e Kosovo) por ora consiste em uma ação para o futuro distante.

OS LIMITES DA EXPANSIBILIDADE

A expansão da União Europeia possui limites em termos de sua expansibilidade. Ela se destaca por uma ruptura com o padrão de desenvolvimento em círculos concêntricos do passado. O núcleo rico do mecanismo atual de garantia gradual também está sendo colocado em questão. O fim das ampliações pela adesão de Estados à União com base em um caráter presumido da Europa como espaço geográfico encontra-se à vista. Desde 2004, aproximadamente, a União tenta, portanto, efetuar a expansão sem adesões. Dessa forma, o programa da Política Europeia de Vizinhança (PEV) foi desenvolvido. A oferta atual da UE à sua periferia é: diversos auxílios políticos e econômicos – mas sem futura adesão (automática) à UE. Hoje, é claro, está em aberto o modo como as relações entre a União e os países vizinhos desenvolverão perspectivas de longo prazo baseadas em ofertas reduzidas.

A UE iniciou conversas formais com a Turquia em Outubro de 2005. As negociações foram suspensas parcialmente em dezembro de 2006 por-

que a Turquia se recusou a abrir seus portos para Chipre, membro da UE. A UE está insatisfeita com o ritmo das reformas na Turquia: quanto ao tema da liberdade de expressão, a Comissão referiu-se particularmente ao controverso código penal turco 301 (“insultar a identidade turca”). Isto teria que ser revogado ou sofrer uma emenda. Era “inaceitável” que críticos, escritores e acadêmicos pudessem ser perseguidos politicamente em uma democracia europeia. Segundo vários Relatórios de Progresso desde 2007, outras melhorias são necessárias na reforma judiciária, na luta contra a corrupção, por mais direitos das mulheres, crianças e sindicatos, mais direitos culturais, bem como o controle das forças de segurança. Em função do “tumulto político”, as reformas desaceleraram. Acima de tudo, a Comissão Europeia temia que grupos não-muçulmanos ainda permanecessem em muita desvantagem. Enaltecia-se, contudo, a instituição das eleições parlamentares, quando as crises políticas e institucionais da Turquia tivessem sido suplantadas e, nas eleições, que todos os padrões democráticos tivessem sido atendidos.

Bruxelas dá notas baixas à Macedônia, Montenegro e Albânia. O ritmo das reformas nestes países é lento demais. Com relação à Macedônia, a Comissão da UE espera que o país efetue melhorias significativas em sua capacidade administrativa e na luta contra a corrupção. Na Macedônia, as tensões políticas teriam atrasado as reformas. Desde Bruxelas, a UE tem encorajado os políticos na Macedônia a ter um diálogo político construtivo. Na Albânia, um “forte clima de confronto” ainda predomina, segundo o relatório da Comissão.

Na Bósnia-Herzegovina, líderes muçulmanos, croatas e sérvios continuam a se reunir sem realmente perdoar ou tolerar uns aos outros. O país ainda está muito longe de ser um estado democrático.

A Sérvia ainda não entregou todos os suspeitos de crimes de guerra ao Tribunal Penal Internacional de Haia. Os partidos políticos na Sérvia ainda estão profundamente divididos, atrasando assim a implementação das reformas necessárias. Esforços adicionais devem ser realizados na área da democratização e na aplicação da lei, especialmente a necessidade de se combater a corrupção. Dez anos depois da guerra no Kosovo, a Sérvia se candidatou à adesão à UE, em dezembro de 2009. A questão do Kosovo talvez se comprove como um dos maiores obstáculos no caminho rumo à UE, já que encontra-se em desacordo com as regras da UE. Até agora, 22 membros da UE reconheceram o Kosovo como um estado soberano.

PERSPECTIVAS

Já no início da segunda década do século 21, a União Europeia está enfrentando desafios inesperados, sem ter superado completamente as crises expansionistas e constitucionais anteriores. A crise financeira e econômica de 2008/09 e especialmente a crise do euro em 2011 demonstraram que a UE não está suficientemente preparada para o gerenciamento de crises internacionais. Ela não tem os recursos financeiros necessários para colocar em prática programas eficientes de gerenciamento de crises. Pela primeira vez, as fraquezas e os riscos da união monetária europeia tornaram-se evidentes. Eles estão relacionados ao fato da Europa possuir uma área de moeda menos que ótima em decorrência da heterogeneidade de suas economias e do mercado de trabalho europeu subdesenvolvido. Além disso, falta um governo econômico central no âmbito europeu. Nas crises econômicas europeia e global, a União Europeia emerge, assim, como um ator bastante fraco. Ela é dominada pelos estados individuais, que estão tentando combater as causas e as consequências de crises econômicas no âmbito nacional e seguindo os interesses de seus próprios mercados em primeiro lugar. Isso expressa uma tendência de longo prazo da pouca capacidade de influenciar preferências nacionais até mesmo na UE. Até mesmo as decisões “históricas” para se obter a união monetária e a introdução do euro e a expansão da UE para o leste, sem contar os desenvolvimentos da Política Externa e de Segurança Comum, foram iniciados e implementados principalmente pelos governos dos Estados-Membros. Isso provocou uma tendência à perda do poder da Comissão supranacional.

Mas os grandes desafios da sociedade contemporânea, como o encolhimento demográfico, a conversão dos sistemas de seguridade social e a expansão dos sistemas educacionais, entre outros pontos, provocam dúvidas sobre a importância da política europeia em relação às reformas necessárias nos dois âmbitos, o nacional e o europeu, simultaneamente. Sob essas condições, as expectativas dos cidadãos são cada vez mais redirecionadas no nível nacional com suas habilidades para a política social bem como para saúde e educação.

Novamente, no início do século 21, a União Europeia encontra-se, portanto, em uma situação onde é solicitada a reconsiderar suas ordens e princípios norteadores básicos. Isto suscita a questão quanto a ser melhor que a Europa se desenvolva como um estado federal europeu ou se é melhor focar nas competências essenciais e permanecer como uma associação de objetivos econômicos

cos. Apesar das dificuldades encontradas, a “aventura europeia” é um projeto, um desafio que extrai força das suas experiências de possíveis fraquezas. Por que isso acontece? Vamos analisar brevemente dois princípios inspiradores da trajetória europeia até agora.

PERSISTÊNCIA

Este princípio se reflete na definição de objetivos e sua projeção em programas de ações. Esses objetivos e ações procuram estabelecer políticas, paz interna e externa, e bem-estar social através do desenvolvimento econômico. Esta proposta ganha contornos precisos após 1945, mas já demonstra sinais claros de persistência desde o século 18.

A ideia da Europa e sua história intelectual entre os europeus indicam um pensamento persistente com vistas à construção de uma entidade política e ideal que ajuda a superar os séculos sofridos de fragmentação do quadro europeu. Rousseau, em sua obra *Jugementsur le projet de la paix perpétuelle* (1761), afirma que a ambição de expandir territórios e aumentar o poder é incompatível com um projeto federal. A mesma ideia de federação também se encontra em Immanuel Kant. Sua obra *A paz perpétua* (1795) apresenta a proposta de uma “organização federal na Europa com estados Republicanos”, fundadora e preservadora da paz, baseada em duas ideias básicas: a) a constituição de cada estado deve ser republicana (no sentido democrático) e b) o direito internacional deve estar baseado em um federalismo de estados livres (que anunciará a integração por adições sucessivas, a princípio, em termos de autonomia de estado e soberania).

A experiência de duas guerras mundiais, sendo que as duas foram iniciadas na Europa – é importante lembrar – é o que inspira a posição de Winston Churchill, cujo famoso discurso em Zurique em 19 de setembro 1946 apresenta o projeto de paz europeu: “(re)criar a família europeia em uma estrutura regional que será denominada Estados Unidos da Europa”. Estes “Estados Unidos da Europa”, também mencionados por Konrad Adenauer, deveriam configurar uma organização regional das Nações Unidas e o estabelecimento do Conselho da Europa sob um sistema federal.

A transição da guerra “quente”, com término em 1945, para a guerra “fria”, que perduraria até aproximadamente o fim da década de 1980, é também a passagem do idealismo europeu para selar iniciativas direcionadas à integra-

ção do espaço na Europa Ocidental. A persistência dos objetivos e ações está rendendo frutos.

É durante o período da Guerra Fria, mais do que em qualquer outro, que a persistência do ideal de unificação europeia e sua estrutura institucional é reassegurada. As discussões foram intensas e repetidas. As crises políticas e militares distantes – a Guerra da Coreia e da Indochina – e próximas – o bloqueio soviético de Berlim e a dissolução belicosa da Iugoslávia, para citar alguns exemplos – ao invés de alimentar ventos contrários, evidenciaram consideravelmente a circulação da ideia de integração e coesão. O discurso de Robert Schuman em 9 de maio de 1950 representa o primeiro passo de práticas graduais e funcionais, e também concretas, marcadas por perseverança que caracterizam todo o período de ações de tomada de decisões europeias até hoje. Um processo que sofre interrupções e tensões, mas que – até o presente – não retrocedeu em nem um único passo.

PERSEVERANÇA

O processo de integração da UE, portanto, é iniciado de verdade na década de 1950. O tratado de Vestefália (1648) e de Viena (1815), bem como o de Versalhes (1919), são mantidos inicialmente, pelo menos em teoria, bem como o respeito pela soberania dos Estados. O equilíbrio intergovernamental começa a ser gradualmente desenvolvido por uma lei internacional pública modificada, na qual a rigidez doutrinária da versão de soberania completa – independentemente do poder militar, político ou econômico de cada país – poderia ser suavizada ao olhos dos políticos responsáveis por gerenciar a reconstrução, sem representar nenhuma redução ou subordinação. Nesta perspectiva, o caminho para a tomada de decisão requer perseverança. As mudanças políticas e jurídicas se estendem por mais de cinquenta anos, ainda que o ritmo não permanecesse o mesmo o tempo todo. Mas a persistência dos ideais devem ser acompanhados por atos de perseverança.

A eficácia da instituição supranacional (ou mais de uma instituição, pelo menos em vigor até 1992), a igualdade dos Estados, a decisão por maioria, a transferência de competência (sem voltar atrás, já que não há uma mera delegação transitória), a escolha de setores estratégicos de atividade com desenvolvimento autônomo – ações aparentemente simples, mas de grande complexidade política e especialmente perseverança cuidadosa, considerando-se o

caminho árduo de seu desenvolvimento –, todas representam um valor político e estratégico para a União. É, contudo, no contexto destas últimas ações e de sua recuperação regular que se dará a maior transformação institucional em estados contemporâneos desde a disseminação da democracia liberal e do modelo de integração regional de mais sucesso no mundo moderno. As inações de perseverança associadas à persistência de objetivos provocaram a emergência das primeiras comunidades europeias na então década de 1950, e a partir daí conduziram o processo de construção da comunidade.

Foram realizadas ações de longo prazo, colocadas em perspectiva igualmente de longo prazo, constituindo, portanto, expressões de perseverança: a reconciliação franco-germânica, a reconciliação germano-polonesa, o co-gerenciamiento de indústrias de base, a convergência política de democracia, direitos e liberdades, entre outras. Tais ações contribuíram e ainda contribuem para a jornada existente de superação de ligações políticas, econômicas e culturais com muitos séculos de existência e práticas hostis nas fraturas europeias. Sem este aperfeiçoamento, não é possível haver uma Europa unida. A federação das nações europeias, de acordo com o pensamento de Shuman, colocava o momento de fundação na Europa Ocidental.

A experiência cumulativa das gerações de 1914-18 e 1939-45, porém, não permitiu que os protagonistas da “hora zero” da comunidade nutrissem ilusões ou expectativas de integração em um processo demasiadamente otimista. Seria uma ingenuidade esperar que uma construção tão complexa e multifatorial quanto a União Europeia seguisse uma trajetória (relativamente) homogênea como um estado unitário tradicional (como os Estados Unidos e cada um dos seus “grandes” estados membros, como a França e a Grã-Bretanha no passado).³ Teria sido também igualmente ingênuo considerar que a construção (e especialmente a operação) de um “clube” com 28 estados membros, marcados por histórias comuns e incomuns, obedeceriam automaticamente às meras injunções formais das instruções normativas dentro do contexto do aparato político ou jurídico. Se o Euro-otimismo pode parecer ser um *bon enfant*, o Euroceticismo é anacrônico e ilusório. O primeiro tem a vantagem óbvia da integração europeia de uma forma que não deve ser comparada com as hegemônias nacionalistas do século 19, tampouco com a hegemonia econômica e

3 Ver Martins, Estevão C. de Rezende. Parcerias intraeuropeias: 50 anos do Tratado do Eliseu (1963-2013). *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 56, p. 60-84, 2013.

comercial de “impérios” fora de época, que sobrevivem (de forma ilusória) no século 20, como o britânico ou o francês. O segundo pode significar nada mais do que uma nostalgia saudosa de uma possível glória herdada de um passado idealizado. Durante a campanha pelas eleições para o Parlamento Europeu em maio de 2014, ameaças neonacionalistas foram novamente brandidas. De um modo geral, trata-se de muito barulho por nada. Isso parece ser, uma vez mais, um caso de questões políticas domésticas que contaminam o espaço da União Europeia, sem que a política, a administração e os objetivos da União tenham sido conhecidos, discutidos, examinados e pesados de forma eficaz. Portanto, a prudência, tanto por parte dos indivíduos quanto por parte dos governos ou estados, constitui um tipo de terceiro princípio norteador: ontem, assim como hoje ou amanhã.

ESTEVÃO C. DE REZENDE MARTINS · Professor titular de Teoria da História e História Contemporânea da Universidade de Brasília desde 1977. Estudos de Filosofia e História em São Paulo, Innsbruck, Munique e Paris. PhD (Munique, 1976). Dedicou-se à teoria e à metodologia da ciência da História, à História Europeia e à História das Relações Internacionais contemporâneas. Livros e artigos científicos publicados no Brasil e no exterior (Portugal, Espanha, França, Áustria, Alemanha, Itália, Inglaterra, Estados Unidos, México, Polônia, Rep. Checa, Hungria). Professor visitante em diversas universidades brasileiras e estrangeiras.

A UE, A OTAN E A PARCERIA ORIENTAL: O INSOLÚVEL DILEMA SOBRE SEGURANÇA

Jolyon Howorth

“Sem a ampliação, a Europa Ocidental sempre
estará diante da ameaça de instabilidade, conflitos e
migração em massa em suas fronteiras.”

TONY BLAIR

*Discurso na Bolsa de Valores da Polônia,
Varsóvia, 6 de outubro de 2000*

O problema com a abordagem de Blair, obviamente, é que cada ampliação provocou instabilidades ainda maiores nas fronteiras. Blair estava defendendo a ampliação para a Polônia, para evitar instabilidade na fronteira germano-polonesa. O resultado foi que a UE passou a fazer fronteira com a Bielorrússia e a Ucrânia. A lógica do discurso de Blair é que estes dois países deveriam, portanto, ingressar na UE para evitar instabilidade nestas fronteiras. A fronteira, então, passaria a ser a Rússia. A ampliação para a Turquia criaria as fronteiras da UE com a Síria, o Iraque e o Irã. A “lógica” de Blair está fatalmente equivocada. O dilema sobre segurança fundamental colocado com a “ampliação” da UE e da OTAN tem sido de que, à medida em que as duas entidades se aproximam cada vez mais da Rússia, a contra-resposta de Moscou se torna cada vez mais séria. Com os eventos na Ucrânia na primavera e no verão de 2014, o dilema ficou agudo.

AS OPÇÕES DE AMPLIAÇÃO PÓS-1989: UE E OTAN

A partir do momento em que o Muro de Berlim caiu, a questão da ampliação se impôs com urgência à pauta da UE. Inicialmente, os líderes políticos euro-

peus foram cautelosos ou até mesmo negativos. Margaret Thatcher se empenhou bastante para evitar até mesmo a reunificação da Alemanha (a primeira ampliação do tipo)¹. O ex-presidente francês, Valéry Giscard d'Estaing, chegou ao ponto de declarar que não desejava pertencer a uma Europa que incluísse a Polônia². Uma acirrada controvérsia envolve os supostos esforços de François Mitterrand para se juntar a Mikhail Gorbachev na desaceleração do ritmo de mudanças na Europa³. A proposta de Mitterrand, em 1º de janeiro de 1990, de criar uma “Confederação Europeia” que incluísse todos os países da Europa continental, incluindo a Rússia, foi uma tênue tentativa disfarçada de oferecer à Europa Central e ao Leste Europeu uma *alternativa* à associação à UE⁴. O debate, na época, contrapunha os que sentiam que o *aprofundamento* das instituições e dos procedimentos existentes da UE deveria ser priorizado em relação à *ampliação*. No período imediatamente após a queda do Muro de Berlim, a maioria dos estadistas europeus concentrou-se no primeiro aspecto, enquanto os líderes da Europa Central e do Leste Europeu almejavam o segundo⁵. Rapidamente ficou claro para todos que a ampliação da UE seria um processo longo e complicado. Em junho de 1993, os “Critérios de Copenhague” foram elaborados pelo Conselho Europeu como as metas a serem atingidas por qualquer aspirante a estado-membro da UE proveniente da Europa Central e Leste Europeu, de modo a qualificar-se para a adesão: “estabilidade de instituições garantindo a democracia, o estado de direito, direitos humanos, respeito e proteção de minorias, a existência de uma economia de mercado operante, bem como a capacidade de conviver com pressões de concorrência e forças de mer-

1 Margaret Thatcher, *Downing Street Years*, New York, Harper Collins, 1993, p.796-98

2 Valéry Giscard d'Estaing, “Notre Europe Telle Que Je La Vois”, *Paris Match*, 19 de julho de 1990

3 Frédéric Bozo, *Mitterrand, the End of the Cold War and German Unification*, Oxford Berghahn, 2009; TiloSchabert, *How World Politics is Made: France and the Reunification of Germany*, Columbia, University of Missouri Press, 2009; JolyonHoworth, “France and the Unification of Germany: Clio’s Verdict”, *French Politics, Culture and Society*, 29/1, Primavera de 2011.

4 Frédéric Bozo, “The Failure of a Grand Design: Mitterrand’s European Confederation 1989-1991”, *Contemporary European History*, 17/3, Agosto de 2008; Roland Dumas, “Un Projet mort-né: la Confédération européenne”, *Politique Etrangère*, 66/3, 2001.

5 Ver os debates realizados no 9th *Festival International de Géographie*, Saint Dié des Vosges, 1-4 de outubro de 1998. A Conferência foi dedicada ao tema “L’Europe: Un Continent à Géographie Variable”.

cado dentro da União”.⁶ Ao mesmo tempo, havia o receio generalizado de que problemas de segurança não solucionados derivados do Tratado de Versalhes, de 1919, – fronteiras e minorias por grande parte da Europa Central – provocariam conflitos semelhantes ao que eclodiu na Iugoslávia⁷. O “Projeto Balladur” em 1994-1995, que recebeu o nome do primeiro-ministro francês, constituiu um processo diplomático complexo, segundo o qual todos os países da Europa Central e do Leste Europeu foram obrigados a assinar tratados com todos os vizinhos comprometendo-se à resolução de todas as questões de segurança excepcionais entre os mesmos. Esta também foi uma condição para a adesão à UE. Estes tratados encontram-se guardados coletivamente com a OSCE⁸. A ampliação da UE tornou-se um caminho de importante obstáculo e somente quinze anos após o fim da Guerra Fria, em 2004, é que os países da Europa Central e do Leste Europeu, juntamente com Chipre e Malta e os estados bálticos, foram finalmente aceitos.

Dada a evidente complexidade de se ingressar na UE, não surpreende de modo algum que os estados da Europa Central e do Leste Europeu priorizassem a adesão à OTAN. Em um encontro para inaugurar o Museu do Holocausto, em Washington, D.C. em abril de 1993, o Presidente Clinton recebeu rapidamente os líderes da Europa Central e Leste Europeu, um por vez. Todos fizeram a mesma solicitação: ingressar na OTAN⁹. Clinton concordou e seis meses depois lançou a iniciativa *Parceria para a Paz* em um encontro dos ministros da defesa da OTAN em Travemünde. No período de quatro anos, Polônia, República Tcheca e Hungria foram convidadas a ingressar e a tornar-se membros titulares em 1999¹⁰. Mas a ampliação da OTAN, diferentemente da expansão

6 Frank Schimmelfennig, “The Community Trap: Liberal Norms, Rhetorical Action and the Eastern Enlargement of the European Union”, *International Organization*, 55/1, 2001; Christophe Hillion, “The Copenhagen Criteria and their Progeny”, *Leiden University Papers*, 6 de março de 2014; Tim Haughton, “When does the EU make a difference? Conditionality and the Accession Process in Central and Eastern Europe”, *Political Studies Review*, 5/7, 2007.

7 Michel Foucher, *Fronts et Frontières, un tour du monde géopolitique*, Paris, Fayard, 1991.

8 Lykke Friis & Anna Murphy, “‘Turbo-Charged Negotiations’: The EU and the Stability Pact for South Eastern Europe”, *Journal of European Public Policy*, 7/5, 2000; Fraser Cameron e Rosa Balfour, “The European Neighbourhood Policy as a Conflict-Prevention Tool”, *European Policy Centre Issue Paper No.47*, junho de 2006.

9 Catherine Kelleher, *The Future of European Security*, Washington DC, Brookings, 1995.

10 Wade Jacoby, *The Enlargement of the European Union and NATO. Ordering from the Menu in Central Europe*, Cambridge University Press, 2006.

da UE, foi percebida pela Rússia como um grande problema de segurança. Embora o convite aos três países da Europa Central tenha sido acompanhado por uma abertura paralela para Moscou, com a oferta de diálogo e cooperação por meio de um “Ato Fundador sobre Relações Mútuas, Cooperação e Segurança”, nada tranqüilizou a comunidade de segurança da Rússia. A ampliação da OTAN foi retratada por seus defensores como um projeto benéfico para a estabilização da Europa Central, sem implicações hostis para a Rússia. De fato, defendeu-se que, ao trazer estabilidade para a região do interior da Rússia, isso estaria diretamente em consonância com os próprios interesses da Rússia¹¹. Ao contrário, muitos dos opositores, nos EUA, viram isso, nas palavras de seu crítico mais feroz, talvez, - o pai da “contenção”, George Kennan – como “o erro mais fatídico da política americana em toda a era pós-guerra fria”¹². Em uma entrevista de 1998 para Thomas Friedman, colunista do *New York Times*, Kennan argumentou que “a expansão da OTAN configurou uma situação em que a OTAN agora precisa ser ampliada completamente até a fronteira com a Rússia, acionando uma nova guerra fria, ou interromper a expansão com esses três novos países e criar uma nova linha divisória através da Europa”¹³. Os acontecimentos na Ucrânia em 2014 constituem um eco assustador desta afirmação. Líderes russos, de Gorbachev a Putin, têm insistido que, durante as discussões sobre a unificação alemã, Moscou recebeu “garantias” informais de oficiais ocidentais que asseguraram que a ampliação da OTAN não se estenderia além do território da antiga Alemanha Oriental¹⁴. Isso foi repetido no discurso de Putin no Kremlin, em 18 de março de 2014, após a anexação da Criméia¹⁵.

11 James M. Goldgeier, *Not Whether but When: The US Decision to Enlarge NATO*, Washington D.C., Brookings, 1999; Ronald D. Asmus, *Opening NATO's Door: How The Alliance Remade Itself for a New Era*, Nova York, Columbia University Press, 2004; Gerald B. Solomon, *The NATO Enlargement Debate 1990-1997: The Blessings of Liberty*, Nova York, Praeger, 1998.

12 George Kennan, “A Fateful Error”, *New York Times*, 5 de fevereiro de 1997.

13 Thomas Friedman, “Foreign Affairs: Now a Word from ‘X’”, *New York Times*, 2 de maio de 1998.

14 J.L.Black, *Russia Faces NATO Expansion: Bearing Gifts or Bearing Arms?*, Lanham, Rowman& Little field, 1999, pp.7-22. Alexander A. Sergounin, “Russian Domestic Debate on NATO Enlargement: From Phobia to Damage Limitation”, *European Security*, 6/4, 1997; Ver também Sean Kay, *NATO and the Future of European Security*, Lanham, Rowman& Littlefield, 1998.

15 Discurso do Presidente da Federação Russa, <http://eng.news.kremlin.ru/news/6889>

Os oficiais ocidentais sempre negaram que tais garantias tenham sido dadas¹⁶, mas parece evidente que houve, no mínimo, um entendimento tácito de que a OTAN não avançaria para dentro do Leste Europeu. A crise do Kosovo apenas exacerbou essa situação, no exato momento em que os três primeiros novos membros foram finalmente aceitos na Aliança. Ela precipitou “a mais perigosa virada nas relações Rússia-Occidente desde o início da década de 1980”¹⁷. Este não é o lugar para elaborar detalhadamente as disputas prolongadas, e cada vez mais amargas, entres oficiais russos e ocidentais (e, de fato, *dentro* das elites formuladoras de políticas ocidentais) no que tange a ampliação da OTAN. É suficiente observar que os oponentes têm sido bem mais precisos do que defensores em suas avaliações dos possíveis efeitos sobre a Rússia no processo de ampliação. Michael Brown, acadêmico de Harvard, previu em 1995 que:

A agressão russa no Leste Europeu será encorajada, e não desencorajada, pela expansão da OTAN. A ameaça com a qual as incursões da OTAN deveriam lidar poderia ser acionada pelas ações da OTAN, uma vez mais dividindo a Europa em dois blocos. A segurança europeia como um todo – particularmente a segurança da Europa Central e do Leste Europeu – seria diminuída, e não ampliada.¹⁸

A crise na Geórgia, em 2008, e as crises da Ucrânia/Crimeia, em 2014, são provas da sabedoria antecipada desta observação.

A POLÍTICA DE VIZINHANÇA EUROPEIA

A possibilidade de ampliação para dez novos membros no Leste e no Sul levantou, de forma mais concreta, a questão a que Tony Blair havia aludido em seu discurso em Varsóvia: o que acontecerá depois? Uma coisa é dar as boas-vindas, dentro da comunidade de estados-membros da UE, a uma quantidade de antigos membros da União Soviética e/ou do Pacto de Varsóvia¹⁹. Outra

16 Asmus, op.cit.&Goldgeier, op.cit.

17 Oksana Antonenko, “Russia, NATO and European Security after Kosovo”, *Survival*, 41/4, 1999-2000.

18 Michael E. Brown, “The Flawed Logic of NATO Expansion”, *Survival*, 37/1, 1995. Em 26 de junho de 1997, um grupo de 50 especialistas em política externa altamente proeminentes enviou uma carta aberta ao Presidente Clinton expressando sua forte oposição à expansão da OTAN. Ver: <http://www.armscontrol.org/print/221>

19 Milada Vachudova, *Europe (Un)Divided: Democracy, Leverage and Integration after Communism*, Oxford University Press, 2005.

coisa muito diferente é decidir que tipo de relacionamento poderá ser travado com os vizinhos autoritários que permaneceram fora do círculo sedutor das democracias de mercados liberais²⁰. Não existe um ponto de corte óbvio para a ampliação²¹. A filosofia subjacente sugere que a UE poderia indefinidamente continuar a exportar os valores liberais para todos aqueles que desejassem somar-se ao grupo. Há um universalismo quase-Kantiano implícito ao processo, que não admite uma *finalité*. Por outro lado, de uma perspectiva puramente pragmática, muitos reconheceriam que a UE precisa parar em algum ponto. A UE começou a pensar sobre esse problema inicialmente sob pressão dos países ao sul do Mediterrâneo, que sentiram ter ficado de fora na promessa de ampliação. Em 1995, a União criou a *Parceria Euro-Mediterrânea*, também conhecida como o “Processo de Barcelona”²², numa tentativa de injetar uma medida de estabilização na vizinhança ao sul. Mas, Barcelona demonstrou ser um beco sem saída muito antes do colapso do processo de paz no Oriente Médio e da Primavera Árabe confiná-la à pilha de lixo da história²³. No final de 2002, o Presidente da Comissão Europeia, Romano Prodi, deu início a uma nova direção política que deveria levar, em 2004, à PEV. A ideia subjacente era evitar a criação de novas divisões na Europa com a criação de um “círculo de amigos” em torno de toda a periferia²⁴. Raras vezes na história das relações internacionais houve tamanho abismo entre as intenções e os resultados.

Houve duas falhas fundamentais na implementação da PEV. A primeira foi a tentativa de conceber uma política “única” para uma vizinhança que, em todos os aspectos, contém um conjunto de vizinhos amplamente diferenciados. A abordagem de “tamanho único” obviamente caracterizou-se por uma

20 Daniela Donno, *Defending Democratic Norms: International Actors and the Politics of Electoral Misconduct*, Oxford University Press, 2013.

21 O Tratado de Roma oferece expansão aos “países europeus”, os quais, por qualquer definição estrita, excluiriam a Turquia. No entanto, a Turquia está em negociações para ingressar há décadas. Ocasionalmente há discussões quanto à admissão da Rússia como estado-membro. Se isso ocorresse, a UE teria fronteiras com a China e o Japão...

22 Richard Gillespie, *The Euro-Mediterranean Partnership: Political and Economic Perspectives*, Londres, Frank Cass, 1997; Richard Gillespie & Richard Youngs (eds.), *The European Union and Democracy Promotion: the Case of North Africa*, Londres, Frank Cass, 2002.

23 FulvioAttina, “The Barcelona Process, The Role of the European Union and the Lesson of the Western Mediterranean”, *The Journal of North African Studies*, 9/2, 2004.

24 Karen Smith, “The Outsiders: The European Neighbourhood Policy”, *International Affairs*, 81/4 2005; Michele Cornelli, “The Challenges of the European Neighbourhood Policy”, *The International Spectator*, 39/3, 2004.

suposição em Bruxelas de que o desembolso de grandes somas para auxílio (condicionado, é claro, por um movimento em direção às normas democráticas europeias) transformaria os vizinhos em clientes preparados para seguir os requisitos da UE. A segunda falha fatal (uma repetição dos erros da fracassada *Confédération* de 1991 de Mitterrand) foi oferecer uma política que concedeu todo tipo de possibilidades, *exceto a adesão*. Para os estados que estavam entusiasmados em ingressar, esta abordagem significou infinitas frustrações. Para os estados sem interesse em aderir, a insistência da UE quanto à *condicionalidade* consignou a política atual praticamente à irrelevância. Em todo caso, a condicionalidade foi aplicada de forma extremamente seletiva, com um país como a Bielorrússia, que tinha pouco a oferecer à UE, sendo severamente sancionado por seu autoritarismo, enquanto que o Azerbaijão, que é igualmente nada democrático, mas fornece recursos energéticos à UE, recebeu praticamente passe livre²⁵. Além disso, desde que a “política” foi inteiramente despida de quaisquer considerações geopolíticas e foi conduzida amplamente pela Comissão Europeia como um exercício de tecnocracia, ao seguir regras e procedimentos pré-estabelecidos, ela colidiu com o principal ator geoestratégico da vizinhança: a Rússia.

As relações da UE com a Rússia são ao mesmo tempo complexas e relativamente simples. A Rússia nunca entendeu realmente – e certamente nunca levou a sério – a União Europeia como um ator unitário. De fato, aos olhos de Moscou, ela não é! Os estados-membros da UE continuam a permitir a si mesmos serem sugados pela Rússia em várias ações bilaterais, as quais são profundamente prejudiciais ao desenvolvimento de uma abordagem estratégica unificada em relação a Moscou. A Rússia possui aquilo que considera ser uma série de “relações especiais” com vários estados-membros da UE, especialmente a Alemanha, mas também França, Itália e, de uma forma bastante distinta, com a Polônia. Naturalmente, considerando-se tamanho e peso, e dada sua impressionante preocupação com os interesses nacionais à custa da moralidade ou ética, a Rússia fará todo o esforço necessário para dividir e governar em meio aos estados-membros europeus. Durante o período de grandes expectativas em torno do Tratado de Lisboa, houve sinais de que Moscou estava

25 Stefan Lehne, “Time to Reset the European Neighbourhood Policy”, Bruxelas, Carnegie Europe, Fevereiro de 2014 disponível em: <http://carnegieeurope.eu/2014/02/04/time-to-reset-european-neighborhood-policy/h02l>

começando a prestar atenção ao potencial da UE como ator internacional, mas eles duraram tanto quanto a excitação com relação a Lisboa *dentro da Europa*. A incapacidade da União de capitalizar com o potencial de Lisboa levou as relações com a Rússia de volta à “norma” bilateral²⁶.

A reeleição de Putin exacerbou isto ainda mais. Existe uma crença generalizada nos círculos diplomáticos dos dois lados do Atlântico de que esta reeleição dizimou o “recomeço”. O fato dos líderes europeus, bem como o Presidente Obama, não disfarçarem sua preferência em negociar com Dmitri Medvedev apenas revela até que ponto se estendem os desejos impossíveis existentes no Ocidente. Putin deixou claro que pensa que a maioria dos líderes ocidentais (incluindo Obama) são fracos e enganosos. Será que Putin alguma vez quis um recomeço? De algumas formas, desde que Putin foi eleito pela primeira vez em 1999, a UE vem constantemente tentando apertar o botão de “recomeçar”. Mas, como afirmou sabiamente Thomas Graham, “se você tiver que apertar o botão de reiniciar repetidamente, provavelmente você precisa de um computador novo [e] se um relacionamento nunca passa da fase de recomeçar, provavelmente ele já nasceu essencialmente fracassado”²⁷. Por que um presidente, com as energias renovadas, que acredita fundamentalmente na *Realpolitik*, faria o favor à UE de levá-la a sério em seu papel, quando ela não consegue levar a sério a si mesma?

As “relações UE-Rússia” não podem nem mesmo *existir* realmente até que a UE saiba não apenas o que deseja alcançar (coletivamente) com a Rússia, mas também como conceituará e estruturará uma parceria estratégica que deixe claro para Moscou (ou seja, para Putin) que os interesses e objetivos em comum podem ser buscados em conjunto. No nível geoestratégico, tanto a UE quanto a Rússia sabem que a geografia condenou-as a desenvolver algum tipo de relacionamento que vá além dos jogos de soma zero. O “espaço comum”, que se encontra no coração deste relacionamento no momento, é o objeto de um cabo de guerra entre UE e Rússia. Antes da crise da Geórgia, em 2008, Moscou não parecia estar desnecessariamente alarmada com a possibilidade da ampliação da UE. A ampliação da OTAN é que enfureceu as elites políticas

26 Sabine Fischer, “A Changing Russia? Implications for EU-Russia Relations” em Sabine Fischer (ed.) *Russia: Insights from a Changing Country*, Paris, EU-ISS, Fevereiro de 2012, Relatório No. 11.

27 Thomas Graham, “The Future of US-Russian Relations”, Palestra principal, Yale University, Jackson Institute for Global Affairs, 21 de fevereiro de 2012

russas, e ao mesmo tempo, deu a elas uma forte convergência de objetivo que de outro modo talvez jamais se fizesse presente. Quando a PEV foi anunciada em 2004 não houve reação perceptível de Moscou. Somente quando a ideia da *Parceria Oriental* começou a emergir, na sequência da Guerra da Geórgia em 2008, a Rússia começou a ficar alarmada. O plano para uma *Parceria Oriental* (EP, Eastern Partnership) – definindo um relacionamento muito mais próximo com todos os países localizados geograficamente entre a UE e a Rússia propriamente – seguiu de forma relativamente lógica o lançamento, em 2007, da *União para o Mediterrâneo* (UfM, Union for the Mediterranean), um projeto francês para substituir o processo Barcelona, moribundo, com uma iniciativa reformulada para a vizinhança do sul²⁸. O que isto envolveu, é claro, foi uma “política” negociada com os ditadores incrustados que governavam a maior parte do Norte da África. Quando a Primavera Árabe eclodiu, em 2011, a UfM demonstrou ser absolutamente irrelevante para o acontecimento mais importante na vizinhança da UE desde o fim da Guerra Fria²⁹. O mesmo não pôde ser dito a respeito da crise que eclodiu na vizinhança oriental em 2013-2014.

A reação de Vladimir Putin ao lançamento da *Parceria Oriental* foi lançar, em 2011, o próprio projeto para uma *União Econômica Euroasiática* (UEE), que foi apresentado como fonte alternativa de integração para a maioria daqueles mesmos países. De fato, Putin propôs até mesmo que os antigos “vizinhos” da Rússia, como Finlândia, Bulgária e também a República Tcheca e a Hungria, pudessem vir a ser membros da *União Euroasiática*³⁰. Isso foi um desafio direto à UE, já que a associação com a união alfandegária russa seria incompatível com a associação com a *Zona de Comércio Livre Abrangente e Aprofundada* (ZCLAA) que a Comissão Europeia estava pressionando junto aos países envolvidos na EP: Armênia, Azerbaijão, Bielorrússia, Geórgia, Moldova e Ucrânia. Em vez de evitar disputar um concurso de beleza com o Kremlin a respeito dos atrativos rivais destas duas opções, a UE adotou o ponto de vista de que os países parceiros simplesmente teriam que escolher. É aqui que outra fa-

28 Richard Gillespie, “A ‘Union for the Mediterranean’ or for the EU?”, *Mediterranean Politics*, 13/2, 2008.

29 Volker Perthes, “Europe and the Arab Spring”, *Survival*, 53/6, 2011; Ana Echagüe et alii, “Europe & the Arab Uprisings: EU Vision versus Member State Action”, *Mediterranean Politics*, 16/2, 2011;

30 RilkaDragneva&KatarynaWolczuk, *Russia, the Eurasian Customs Union and the EU: Cooperation, Stagnation or Rivalry?* Londres, Chatham House Briefing Paper, Agosto de 2012.

lha da PEV apareceu. A abordagem da UE em relação aos vizinhos revelou um profundo eurocentrismo que nunca duvidou para qual lado os parceiros se voltariam, e que, com arrogância, rejeitou a Rússia como um fator quase que irrelevante na competição. O resto da história é bem conhecido. Putin fez pressão máxima sobre os seis estados pós-soviéticos, teve êxito em persuadir a Armênia a optar pela UEE e em subornar o presidente da Ucrânia, Viktor Yanukovych, para deixar de lado o compromisso de juntar-se à ZCLAA feito em uma reunião de cúpula na Lituânia em novembro de 2013. Seguiram-se a isso os protestos “EuroMaidan” em Kiev, a intervenção de três ministros de relações exteriores da UE, a fuga do Presidente Yanukovych e a crise da primavera e do verão de 2014, que levou à anexação da Criméia pela Rússia e a uma guerra civil incipiente na Ucrânia³¹.

Até que ponto o processo de ampliação da UE em geral e a EP em particular podem ser considerados responsáveis pela conjuntura na Ucrânia que persistiu até o outono de 2014? Para alguns analistas, a gestão despreocupada e inadequada das complexas relações com os parceiros do Leste e com a Rússia é um fator importante que contribuiu para o caos do verão de 2014. Neil MacFarlane e Anand Menon, professores de relações internacionais britânicos, afirmam que a EP “foi um exemplo clássico da proclividade da UE ao responder aos acontecimentos adicionando rebites de longo prazo e grande força retórica, mas pobre em recursos à política existente [...] o acordo oferecido pela UE foi lamentavelmente inadequado em termos das determinantes de curto prazo oferecidas: assinar a ZCLAA prometia sofrimento imediato para a Ucrânia em troca de crescimento econômico de longo prazo”³². Esta crítica ecoa grande parte dos comentários negativos que animaram as discussões de especialistas em relações internacionais americanos na primavera de 2014³³. Para outros, foi a falta de intenções precisas vis-à-vis a Ucrânia por parte da UE que gerou tamanha confusão política e psicológica em meio à população ucraniana. Alyona Getmanchuk, diretor do Instituto de Política Mundial, em Kiev, ao argumentar que a UE subestimou os sentimentos pró-UE da população ucraniana e subestimou a capacidade da Rússia de minar planos da UE,

31 Lehne, op.cit. p. 7-9.

32 Neil MacFarlane e Anand Menon, “The EU & Ukraine”, *Survival*, 56/3, junho-julho de 2014.

33 Postagens privadas em grupo virtual de fevereiro e março de 2014.

concluiu que: “neste momento é crucial que a UE finalmente determine onde deseja ver a Ucrânia no longo prazo: dentro da União Europeia ou fora dela? Um dos principais problemas que contribuem para a crise é que Rússia sabe exatamente o que quer da Ucrânia, enquanto a Ucrânia sabe claramente o que quer da UE; mas a UE não tem um objetivo político claro”³⁴. Antes da eclosão da crise, a população ucraniana estava quase que exatamente dividida em 50/50 na escolha entre a preferência pela ZCLAA e pela UEE. Desde a anexação da Crimeia pela Rússia, o apoio à UEE caiu para aproximadamente 25%. Mas o que os ucranianos pró-UE realmente desejam não é um acordo de livre comércio. Eles querem ser membros da UE. Provavelmente, isso é exatamente o que permanecerá fora da pauta. Em outras palavras, a UE foi bem-sucedida em estimular de forma maciça as aspirações as quais está em vias de frustrar. É provável que a UE acabe ficando tanto sem ampliações quanto estabilidade nas fronteiras. Sem recuar, a UE foi adiante em julho de 2014 e finalmente assinou Acordos de Associação – inclusive uma ZCLAA – com a Geórgia, a Moldova e a Ucrânia. A capacidade da Rússia de reagir contra o deslocamento da Moldova em direção à UE é considerável – sem dúvida ela poderia tornar a Moldova disfuncional se assim o desejasse³⁵. Assim sendo, a UE está embarcando numa direção que suscita, de modo dramático, dúvidas quanto à natureza de suas relações atuais com a Rússia, que agora encontram-se exatamente no âmago do programa de ampliação.

Os planos de ação relacionados à defesa e segurança para este mesmo “espaço comum” entre a UE e a Rússia também viraram um cabo de guerra semelhante. Dmitri Medvedev divulgou as propostas russas para uma “nova arquitetura de segurança” na Europa em outubro de 2008, que envolviam alguma estrutura envolvendo a UE e grande parte da antiga União Soviética³⁶. Os detalhes ficaram mais claros em junho de 2009 quando o Ministro das Relações Exteriores, Serguei Lavrov, apresentou um esboço de proposta à Conferência Anual da OSCE, em Viena. Os russos sempre insistiram que suas propostas são apenas o ponto de partida para uma discussão necessária sobre

34 Alyona Getmanchuk, “Tracing the Origins of the Ukraine Crisis: Should the EU Share the Blame?”, *Europe's World*, 15 de junho de 2014.

35 Jos Boonstra, “Moldova Signs, Moscow Sighs ...for Now”, Madrid FRIDE Commentary No.12, June 2014.

36 Bobo Lo, “Medvedev and the New European Security Architecture”, London, Centre for European Reform Policy Brief, July 2009.

interesses comuns, mas os elementos principais, no que tange as preocupações do Ocidente, são propostas para um novo plano de segurança abrangente: um tratado com vinculação jurídica; a restrição das discussões a questões de sérias ameaças à segurança; e poder de veto para qualquer país que se sentisse ameaçado por avanços de outro. Até o momento, somente França e Alemanha demonstraram interesse verdadeiro e não está claro se Putin defenderá a ideia. Embora na erupção da Guerra da Geórgia a ideia de oferecer à Geórgia e à Ucrânia o ingresso na OTAN tenha sido discretamente arquivada, ela jamais foi enterrada e, formalmente, no aquecimento para a reunião de cúpula da OTAN no País de Gales, em setembro de 2014, a OTAN ainda mantém tal promessa para quando for o momento oportuno. No entanto, o Ocidente sabe bastante bem que esta é uma importante “linha vermelha” para a Rússia³⁷, e o desafio para a diplomacia deveria ser encontrar uma maneira de transcender esta persistente charada de arquitetura de segurança.

Quais seriam os elementos de uma parceria estratégica em que a UE pudesse potencializar seus interesses compartilhados com a Rússia? Para começar, a UE e a Rússia compartilham a preocupação com o crescimento da China. No mundo multipolarizado emergente, ambos são potências em declínio. Não estão prestes a iniciar negociações bilaterais entre si a respeito “do que fazer quanto” à ascensão da China porque ambos estão muito preocupados em não prejudicar as próprias relações bilaterais com Pequim. Mas eles compartilham, sim, um interesse em comum neste ponto. O contra-terrorismo é outra questão que compartilham (com os EUA e com certeza com a China e Índia) – já desde bem antes do 11 de setembro. Ambos almejam encontrar uma solução para o impasse iraniano. Os dois países estão preocupados em encontrar uma solução definitiva para o problema de Israel-Palestina e provavelmente compartilham mais interesses nesta questão do que qualquer um dos dois compartilha com os EUA – apesar da retórica transatlântica. Possuem interesse em comum em criar bases para a estabilidade na região do Cáucaso/Mar Negro. Compartilham preocupações com a proliferação nuclear. Enquanto a situação no Afeganistão permanecer volátil, a Rússia continuará profundamente preocupada com a possibilidade de uma retirada ocidental precipitada provocar o

37 Andrei Zagorsky argues that Moscow believes “Russia can only prevail in a globalized world if it succeeds in preventing further erosion of the ‘post-Soviet space’” in Sabine Fischer, *op.cit.* p. 55.

caos na região – e até mesmo Putin realizou recentemente o incrível esforço de oficializar o trânsito da OTAN na cidade de Ulyanov, no centro da Rússia³⁸. Isso em um momento em que o presidente russo estava acusando a OTAN de abusar da Resolução 1973 na Líbia e de fomentar dissidências na Síria. A Rússia e a UE certamente compartilham um interesse vital em estabilizar o fluxo de gás e petróleo do leste para o oeste. Embora a Rússia pudesse, teoricamente, passar a ter a China como principal cliente, todos os dutos escoam na outra direção, e as dificuldades de se construir e garantir canais adequados, que cruzem as vastas extensões de terra da Sibéria, são enormes.

Além disso, como podem os dois lados lidar com diferenças profundamente arraigadas: direitos humanos, democracia, estado de direito, corrupção e crime organizado? Não há dúvida de que a UE teme que nada disso melhore sob Putin II. Mas a promoção dos “valores” ocidentais na Rússia é uma faca de dois gumes. Há pouca dúvida de que Putin está mais preocupado com o alastramento de valores ocidentais dentro da Rússia do que está com a OTAN. Quanto mais os políticos europeus e a mídia expressam apoio a ativistas presos e liberais, como Khodorkovsky, mais estes indivíduos são considerados suspeitos por grande espectro da opinião pública russa³⁹. O ponto chave aqui é o Ocidente diferenciar as duas Rússias, de modo a reconhecer a existência daquilo que a geógrafa política Natalia Zubarevich chamou de “Quatro Rússias” e a concentrar sua comunicação com muita sutileza na “Rússia Nº 1: a terra das cidades pós-industriais”, onde os valores ocidentais são levados incrivelmente a sério por uma classe média crescente e ativa⁴⁰. As outras três Rússias, de forma alguma, prestarão qualquer atenção à Europa.

Os riscos são muito altos. O relacionamento com a Rússia – o vizinho gigante e irremediável – é justificadamente o mais importante da União Europeia. Sem uma abordagem estratégica da UE, os russos continuarão a envolver os estados-membros da UE. E estes estados serão os principais perdedores, independentemente de quanto cada um deles possa achar que ganhará em vantagem estratégica, um sobre o outro, por meio de acordos bilaterais com Mos-

38 Heidi Reisinger, “A NATO transit hub in Ulyanovsk – what’s behind the Russian debate?”, NATO Defence College, Rome, Research Report April 2012.

39 Ver, a este respeito, Konstantin von Eggert, “Russian Power, Russian Weakness”, *Policy Review*, No.172, 30 de março de 2010.

40 Natalia Zubarevich, “Four Russias: Re-thinking the post-Soviet Map”, *Open Democracy* 29 de março de 2012.

cou. O item mais urgente nos planos de ampliação da UE no verão de 2014 é a concepção de uma verdadeira parceria estratégica com a Rússia. Infelizmente, as perspectivas de que isso aconteça parecem estar cada vez mais distantes.

JOLYON HOWORTH é Professor Jean Monnet de Política Europeia ad personam e Professor Emérito de Estudos Europeus na Universidade de Bath (UK). Ele tem sido professor visitante de Ciência Política em Yale desde 2002. Suas publicações mais recentes incluem “Security and Defence Policy in the European Union”, (Palgrave, 2007) e “Defending Europe: the EU, NATO and the Quest for European Autonomy” (Palgrave, 2003).

TURQUIA E UNIÃO EUROPEIA: EXPLICANDO UMA RELAÇÃO RESILIENTE

Paula Sandrin

O processo de adesão da Turquia à União Europeia é sem dúvida o mais complexo e longo de todos os processos de alargamento do bloco. A Turquia é o país que esperou por mais tempo para entrar na União Europeia, sempre ameaçando desistir, mas nunca de fato partindo. O que se busca explicar aqui não são apenas os motivos de tamanha complexidade, mas o porquê da persistência dessa relação que já dura mais de 50 anos.

As relações entre o país e o bloco se iniciaram em 1959, quando a Turquia solicitou pela primeira vez sua adesão como membro associado da então Comunidade Econômica Europeia. Desde então, essa relação foi marcada por inúmeras rupturas e recomeços. O que explica a continuidade desse relacionamento apesar dos inúmeros obstáculos enfrentados e quais são os prognósticos para essa relação considerada tão problemática?

O argumento que será avançado é que a adesão à União Europeia se tornou uma política de estado na Turquia, não em função da internalização dos méritos de se tornar um membro do bloco, mas devido à interpretação, por parte de todos os principais atores políticos do país, do significado de uma eventual *aceitação* da Turquia pela União Europeia. Em outras palavras, ser aceito se tornou mais importante do que de fato participar do projeto de integração.

Essa interpretação particular é decorrente do histórico de relações entre a Turquia e a Europa, que antecede o pedido de adesão como membro associado em 1959 e que, de fato, antecede a própria criação da República em

1923. Portanto, o que será argumentado é que, apesar dos inúmeros percalços que marcam as relações entre esses dois atores, a negociação pela adesão deve continuar a ser perseguida pela Turquia, independente do partido político que governe o país.

Para explicar esse argumento, primeiramente será provido um histórico das relações Turquia-União Europeia, com ênfase no período pós-2005, quando as negociações para a adesão foram iniciadas. Então, os fatores internos à União Europeia e à Turquia que vêm complicando essa frágil relação desde 2005 serão visitados. Ao longo desse percurso, será demonstrado como uma eventual aceitação do país por parte da União Europeia se tornou tão crucial domesticamente. Por fim, será feita uma análise do potencial de cooperação entre a Turquia e a União Europeia em política externa como consequência da Primavera Árabe.

Em 1963, o processo iniciado em 1959 foi concluído e a Turquia se tornou membro associado da Comunidade Econômica Europeia. O então Primeiro Ministro, Ismet Inonu, na ocasião da assinatura do Acordo de Ancara, disse que “sendo um membro do mundo ocidental e, tendo em vista nosso regime, desde o começo fomos entusiastas da Comunidade Econômica Europeia. Nós queremos fazer parte da comunidade” (Bozdaglioglu, 2003, p. 69, tradução livre¹). Da mesma forma, o então vice Primeiro Ministro argumentou que “o desejo da Turquia de participar da Comunidade Econômica Europeia como membro associado não foi baseado apenas em um simples cálculo de curto prazo. [Participar da Comunidade] confirma que a Turquia compartilha o mesmo destino com o Ocidente livre e que as fronteiras da Europa são traçadas ao leste e ao sul da Turquia (Turhan Fevzioglu, em Bozdaglioglu 2003, p. 69). O então Ministro das Relações Exteriores reconheceu que o acordo era “essencialmente um acordo econômico”, mas enfatizou que “confirmava e aprovava o desejo da Turquia de ser parte da Europa” (Bozdaglioglu, 2003, p. 70).

Esse desejo de ser aceito como parte da Europa e de, mais profundamente, ter a identidade do país confirmada como europeia, é produto da dinâmica de relações entre a Turquia e seu antecessor, o Império Otomano, e o continente europeu.

O declínio do Império Otomano a partir do século 18 foi ocasionado, dentre outros fatores, por movimentos nacionalistas, alguns dos quais foram

apoiados pela Europa e derrotas militares, muitas delas para países europeus. Para líderes otomanos, a Europa passou a ser considerada uma ameaça direta – ao derrotar o Império no campo de batalha – ou indireta – ao alimentar descontentamento entre os povos sob domínio otomano. Com o intuito de prevenir o declínio e fundamentalmente sobreviver, o império adotou uma estratégia que mais tarde exerceria um grande impacto sobre a visão de mundo das elites otomanas e depois das elites republicanas: a modernização de acordo com padrões europeus para ser reconhecido como igual.

Em primeiro lugar, tendo reconhecido a superioridade militar e administrativa da Europa, um programa de modernização das forças armadas e da administração pública foi adotado de 1839 a 1876. Em segundo lugar, o Império tentou ser reconhecido como parte do sistema de Estados europeus (Karaosmanoglu, 2000, p. 203). Apesar do Tratado de Paris (1856) aparentemente conceder esse reconhecimento, o fato de o sistema de capitulações não ter sido abandonado demonstra que o Império não era considerado um membro pleno, já que sua soberania continuava a ser desrespeitada (Bilgin, 2009, p. 116). Portanto, em um primeiro momento, ser aceito como membro da Europa foi uma estratégia de sobrevivência.

O Império Otomano finalmente entrou em colapso após a Primeira Guerra Mundial e, além de ter perdido todos os territórios localizados fora da Anatólia, o território da atual Turquia foi dividido entre os vencedores do conflito. O Tratado de Sèvres (1920), que formalizou a partilha, passou a representar a culminação de planos europeus para desintegrar o Império e exacerbou o já presente medo das más intenções europeias em relação aos turcos.

Após a fundação da República em 1923, as reformas modernizantes e ocidentalizantes, iniciadas no século 19 e continuadas pelos Jovens Turcos (1908-1918), foram retomadas pelo governo de Mustafa Kemal Atatürk. No entanto, as reformas promovidas por Atatürk foram ainda mais profundas: o objetivo não era apenas modernizar o país para que fosse reconhecido como um parceiro em pé de igualdade visando à sobrevivência. As reformas de Atatürk almejavam uma completa ruptura com o passado otomano e islâmico e a reorientação da Turquia em direção à “civilização europeia”. Na visão de Mustafa Kemal, a Turquia deveria ser um país moderno, ocidental, secular e homogêneo (apesar da heterogeneidade da população).

Com o tempo, ser reconhecido como igual deixou de ser apenas uma estratégia de sobrevivência e passou a ser crucial para confirmar a construção

da identidade Turca como ocidental. O reconhecimento e aceitação da Europa passou a ser particularmente cobiçada, dada a fragilidade dessa construção internamente. A tentativa durante o período republicano de incutir na população essa particular construção identitária – por meio do sistema educacional e serviço militar; controle, marginalização e opressão de grupos resistentes como conservadores religiosos (*muhafazakarlar*), curdos, e minorias religiosas ou não turcas como os alevitas, armênios, gregos e judeus – não foi bem sucedida. A heterogeneidade da população, com diferentes concepções identitárias, persistiu.

Portanto, para a elite republicana – que historicamente povoou o judiciário, as forças armadas e partidos políticos como o CHP (Partido Republicano do Povo) - a aceitação e reconhecimento por parte da Europa passou a ser visto como elemento fundamental de uma estratégia para assegurar uma identidade precária e frágil, sujeita a contestações até mesmo violentas (e reprimidas com ainda mais violência).

É interessante notar, no entanto, que a Europa passou a ser ao mesmo tempo admirada e temida. A desconfiança em relação à Europa, resultado da chamada “Síndrome de Sèvres” (em referência ao Tratado acima mencionado), é particularmente visível na posição adotada pelas elites republicanas em relação à adesão à União Europeia. Apesar do desejo de se tornar membro do bloco para ter a identidade ocidental da Turquia confirmada, há uma rejeição às condições que devem ser cumpridas durante o processo de adesão. As elites republicanas são bastante sensíveis quanto à soberania do país, já que uma violação de soberania é interpretada como um possível primeiro passo para a desintegração do país. Dessa forma, demandas europeias para a cessão de mais direitos para minorias como os curdos são filtradas pela Síndrome de Sèvres e percebidas como a mais nova tentativa europeia de desintegrar o país. Portanto, apesar da aceitação como membro da União Europeia ser um objetivo dessas elites, participar do processo de integração, que envolve a delegação de certos poderes para Bruxelas, é visto como problemático.

Durante a Guerra Fria, a Turquia continuou a se aproximar do Ocidente em geral, e da Comunidade Europeia em particular e, em 1987, o país solicitou adesão como membro pleno. O então Ministro das Relações Exteriores, Vahit Halefoglu, explicou que a solicitação era “resultado de nosso objetivo de integrar a Turquia à civilização ocidental desde o estabelecimento da República” (Bozdaglioglu, 2003, p. 70).

Em 1999, a União Europeia finalmente concedeu ao país o status de candidato a membro do bloco. Uma série de reformas foi conduzida, primeiramente pelo governo de coalizão liderado por Bulent Ecevit no período de 1999 a 2002, e depois pelo governo do partido Justiça e Desenvolvimento (AKP) liderado pelo Primeiro Ministro Recep Tayyip Erdogan, no poder desde então. Como resultado do programa de reformas, a União Europeia decidiu que a Turquia havia cumprido os critérios de Copenhagen e que as negociações para a adesão poderiam ser iniciadas em 2005.

Desde então, apenas um dos 35 capítulos da chamada *acquis communautaire* foi concluído e apenas 13 estão sendo negociados. A maior parte dos demais capítulos está bloqueada pelo Chipre, pela França ou pelo Conselho Europeu. Na Turquia, o ritmo das reformas desacelerou. Entre 2010 e 2013 nenhum capítulo foi aberto para negociação. Ou seja, desde 2005, o ano que parecia coroar uma relação tortuosa, mas resiliente, entre a Turquia e a União Europeia, a possibilidade de adesão se tornou mais remota. Os motivos dizem respeito às questões internas da União Europeia e da Turquia.

Desde o início das negociações, alguns líderes europeus, notavelmente da Áustria e da Alemanha, discursaram a favor de um arranjo alternativo à adesão para a Turquia. A proposta em geral versava ao redor de uma “parceria privilegiada” que excluiria o país do processo decisório e ofereceria poucas vantagens em relação ao que a Turquia já aproveita como membro associado e integrante da união aduaneira (da qual faz parte desde 1995). A França e a Áustria também indicavam que a potencial adesão turca deveria ser aprovada em referendos nacionais. O ex-Presidente francês, Nicolas Sarkozy, se opunha abertamente à entrada do país no bloco.

Esse tipo de discurso e atitudes proveu munição aos eurocéticos na Turquia e causou frustração na população em geral. A percepção generalizada passou a ser que o país, não obstante todas as reformas já feitas e em andamento para acomodar a *acquis communautaire*, jamais seria aceito por uma União Europeia que não cumpria suas promessas. Uma drástica queda no apoio à entrada do país na UE se seguiu: em 2004, 73% da população se declarava a favor da adesão; a partir de 2007, esse índice variou entre 34 e 48% (Independent Commission on Turkey, 2004, p. 9).

Além disso, a crise econômica e financeira na qual a União Europeia mergulhou desde 2008 teve como consequência um aumento da oposição de populações europeias à adesão de um país predominantemente muçulmano.

Essa oposição não se restringe à Turquia, mas faz parte de um debate mais amplo sobre a (falta de) integração de populações imigrantes na Europa feito em eleições locais, nacionais e europeias, e que é em parte responsável pela ascensão de partidos de extrema direita em diversos países europeus. No entanto, a presença de cerca de 9 milhões de turcos e descendentes em território europeu intensificou a rejeição. Em suma, uma Europa em crise não parece disposta a acolher novos membros, em particular um país populoso e majoritariamente muçulmano como a Turquia.

Na Turquia, essa crescente oposição por parte da Europa reforçou a falta de determinação do governo em prosseguir com as reformas demandadas pelo processo de adesão – algumas delas bastante dolorosas. A falta de comprometimento do governo do partido Justiça e Desenvolvimento (AKP) também foi em parte resultado de problemas internos enfrentados: supostos planos para a derrubada do governo, um processo da Corte Constitucional para fechar o partido e uma ameaça de intervenção por parte dos militares. A partir de 2007, o ritmo das reformas diminuiu consideravelmente.

Ainda assim, o governo conseguiu realizar mudanças importantes, notavelmente no que diz respeito ao equilíbrio de poder entre civis e militares e à questão dos curdos.

É interessante explicar, não obstante a desaceleração do ritmo de reformas, os motivos pelos quais este partido com raízes islâmicas tomou para si o objetivo de adesão. Essa questão se torna relevante já que, historicamente, os partidos turcos de inclinação islâmica que antecederam e influenciaram o AKP, como aqueles liderados por Necmettin Erbakan, opunham-se à adesão à União Europeia.

Os partidos liderados por Erbakan eram contrários à orientação europeia e ocidental em política externa e eram favoráveis a um papel de liderança do país no mundo muçulmano. Para Erbakan, a União Europeia nada mais era do que um plano para assimilar a Turquia muçulmana em uma união cristã (Bozdaglioglu, 2008, p. 65- 66).

Já o AKP, em vez de adotar um discurso “Islã X Ocidente”, chegou ao poder em 2002 sendo a favor da entrada do país na União Europeia, uma guinada surpreendente na política externa do partido.

Para a oposição, o AKP abraçou a causa da adesão por razões instrumentais: diminuir o poder dos militares e fortalecer seu próprio poder político. Apesar de estar claro que o processo de adesão beneficiou o AKP, já que seus

opositores foram enfraquecidos e a balança entre civis e militares agora pende em favor dos primeiros, argumenta-se aqui que o AKP herdou das elites republicanas o desejo de ser aceito pela União Europeia.

No caso do AKP, a razão não é ter uma identidade ocidental confirmada, já que a construção da identidade turca articulada pelo AKP privilegia o aspecto multicivilizacional – com ênfase no componente sunita. As elites conservadoras, representadas pelo AKP, perseguem a adesão por uma questão de prestígio. Os discursos de líderes do partido frequentemente enfatizam que, a despeito das reformas ainda não concretizadas, a Turquia já se encontra no mesmo patamar da Europa.

Em um artigo intitulado “The Robust Man of Europe”, o Primeiro Ministro Erdogan notou que: “A Turquia é um player regional, um ator internacional com uma gama em expansão de poder brando e uma economia considerável e resiliente. [...] Às vezes me pergunto se o poder da Turquia é um impedimento à sua adesão”. O Primeiro Ministro ainda acrescentou: “faz mais de meio século que a Turquia bateu na porta da Europa [...] a Turquia de hoje é diferente. Não somos mais um país que espera na porta da União Europeia como dócil requerente [...] A Europa não tem alternativa real à Turquia. Especialmente em uma ordem global na qual o equilíbrio de poder está se modificando, a União Europeia precisa da Turquia para se tornar ainda mais forte, rica, inclusiva e segura. Eu espero que não seja tarde demais para que nossos amigos europeus descubram isso” (Erdogan, 2011, *Newsweek* p. n/d).

Ou seja, a ideia de que a Turquia deveria ser aceita como um membro da Europa, primeiramente formulada como uma estratégia de sobrevivência e depois transformada em uma necessidade de confirmação da identidade ocidental do país, é invertida. No discurso do AKP é a Europa que precisa da Turquia. A Turquia já é um parceiro igual e a Europa precisa reconhecer esse fato. Suat Kiniklioglu, vice-presidente do AKP para assuntos externos, aponta para a “incapacidade [do bloco] de tratar a Turquia como um parceiro estratégico em vez de apenas como um país candidato qualquer [...] A Turquia não está contente com uma relação frágil, injusta e desigual com a Europa. [O país] busca uma posição apropriada, respeitosa e digna”. (Kiniklioglu, 2011, p. 66-68). Ou seja, a elite conservadora representada pelo AKP continua perseguindo uma eventual aceitação por parte da União Europeia. No entanto, neste caso, essa aceitação é desejada por uma questão de prestígio, orgulho e dignidade.

O AKP e seu eleitorado também compartilham uma visão ambivalente sobre a Europa com as elites republicanas e como resultado são igualmente sensíveis a qualquer tipo de ação interpretada como intromissão na soberania do país. Portanto, apesar da visão de mundo e política externa das elites republicanas e conservadoras serem consideradas antitéticas, ambas perseguem o objetivo de serem aceitas como membro pleno da União Europeia, sem que isso signifique interferência na soberania do país – o que, naturalmente, não é um objetivo realista.

Depois de um período no qual quase nenhum progresso foi atingido, as relações entre Turquia e União Europeia pareceram melhorar em 2013. François Hollande, eleito presidente da França em 2012, moderou a oposição à adesão da Turquia e desbloqueou a abertura do Capítulo 22 (Política Regional e Coordenação de Instrumentos Regionais), um dos que haviam sido unilateralmente vetados pela França e o primeiro a ser aberto em três anos.

As negociações sobre este capítulo se iniciaram em novembro de 2013 e, em janeiro de 2014, o Presidente Hollande visitou a Turquia. No mesmo mês, o Primeiro Ministro Recep Tayyip Erdogan realizou sua primeira visita à Bruxelas em cinco anos. Na Alemanha, o novo governo de coalizão abandonou o uso do termo “parceria privilegiada”. Apesar da mudança retórica não sinalizar uma mudança de posição, a linguagem mais moderada sinaliza uma abordagem mais cautelosa. No entanto, apesar desses avanços vistos desde o início de 2013 nas relações entre Turquia e União Europeia, obstáculos persistem.

Internamente, a Turquia continua a enfrentar uma série de problemas e ainda precisa realizar uma série de reformas para se adequar à *acquis* europeia. A difícil transformação do país em uma democracia que respeita liberdades e direitos fundamentais é em parte explicada pela polarização entre os principais atores políticos domésticos. Com a perspectiva de adesão menos concreta em função da falta de comprometimento por parte da União Europeia, grupos políticos e da sociedade civil que se uniram do período 1999-2005 perderam a causa comum em função da qual colocaram de lado suas divergências.

Essa polarização pode ser vista mais claramente em dois recentes episódios: o os protestos de Gezi de junho de 2013 e os escândalos de corrupção que envolveram membros do AKP no final de 2013 e início de 2014 (Independent Commission on Turkey, 2014, p.21).

As manifestações contra a destruição do Parque Gezi em Istambul para a construção de um shopping center em junho de 2013 demonstraram com

bastante clareza a polarização entre o governo e parte da sociedade civil. A resposta brutal da polícia às manifestações iniciais incharam os protestos que se espalharam para outras cidades e passaram a reunir um grupo bastante heterogêneo incluindo ambientalistas, socialistas, seculares, kemalistas, anarquistas, curdos, muçulmanos anti-capitalistas, o movimento GLBT e feminista, acadêmicos, torcedores de times de futebol e nacionalistas. Apesar de apresentarem demandas diversas, esses grupos foram capazes de se unir contra a desmedida reação policial e o crescente autoritarismo e interferência no estilo de vida da população do governo de Erdogan.

O escândalo de corrupção que emergiu ao longo do final de 2013 e início de 2014 evidenciou a crescente rixa entre os antigos aliados AKP e o movimento liderado por Fethullah Gulen. Para o AKP, a infiltração por membros do movimento na polícia, no judiciário e na mídia se tornou um incômodo. Para o movimento, o estilo de governo cada vez mais autoritário do Primeiro Ministro Erdogan é intolerável.

Essa crescente polarização, combinada com retrocessos na liberdade de expressão – incluindo mas não se restringindo em absoluto ao banimento temporário do Twitter e do You Tube – e nas reformas do judiciário – historicamente marcado por deficiências estruturais e cada vez mais sujeito à interferências políticas – colocam em dúvida a capacidade e vontade política do país de seguir com as reformas necessárias para se tornar membro da União Europeia.

Uma possível brecha para aproximação seria no âmbito da política externa.

O governo AKP ambicionava transformar a Turquia em um líder regional com política externa autônoma. Desde 2007, quando a Turquia se alinhou a quase 100% das declarações da Política Externa e de Segurança Comum, a taxa de compatibilidade declinou continuamente: em 2013, o índice foi de apenas 46% (Comissão Europeia, 2007 e 2013).

No entanto, a autoconfiança do país foi profundamente abalada pela Primavera Árabe e, como resultado, a “soberba” vista em relação ao Ocidente em geral e à União Europeia em particular foi moderada. A Turquia passou a buscar uma maior colaboração com países ocidentais, tal como visto na decisão de aceitar em território turco a instalação de radares para um escudo antimísseis da OTAN e de participar da intervenção da OTAN na Líbia em 2011 após hesitação inicial. Essa aproximação pode vir a beneficiar também as relações entre Turquia e União Europeia, pelo menos no quesito política externa.

Os laços que a Turquia vinha construindo com países do Oriente Médio desde 2002, como parte da política de “zero problemas com vizinhos”, foram sendo progressivamente desgastados. A derrubada do governo amigo de Mohammed Morsi no Egito fez com que a Turquia criticasse duramente o regime militar, o que a afastou não apenas do governo do Cairo, mas também da Arábia Saudita e dos Emirados Árabes Unidos.

O conflito na Síria teve consequências ainda mais graves para a Turquia tanto domesticamente quanto no plano regional. Inicialmente, a Turquia enviou delegações ao país para assessorar o regime de Bashar al-Assad a elaborar reformas democráticas que acomodassem as demandas da oposição. Após ser ignorado, o governo de Erdogan passou a apoiar os rebeldes, inclusive com ajuda militar, o que comprometeu as relações da Turquia também com o Iraque e o Irã. A Turquia ainda tem que lidar com mais de 1 milhão de refugiados sírios em seu território, com a ascensão de curdos da Síria e com a crescente influência de grupos islâmicos radicais na Síria e no Iraque.

Essas novas dinâmicas e complicações que surgem na região em função da Primavera Árabe, em especial a radicalização da guerra civil na Síria e a crise de refugiados, podem criar incentivos para que a Turquia e a União Europeia alinhem suas políticas externas e lidem conjuntamente com os desafios no Oriente Médio.

E, de fato, a União Europeia e a Turquia, desde 2010, vêm participando de diálogos regulares para discutir questões de política externa, mesmo em um período no qual o processo de adesão permanecia adormecido. A Alta Representante da União Europeia para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, Catherine Ashton, e o Ministro das Relações Exteriores da Turquia, Ahmet Davutoglu, têm se encontrado frequentemente para discutir questões relacionadas aos Balcãs, Norte da África, Oriente Médio, Cáucaso e Ásia Central.

Ou seja, a área de política externa poderia se tornar uma “porta de entrada” para reconfigurar essa relação tão problemática. A Turquia, ao ser incluída em discussões concernentes à sua vizinhança, se sentiria tratada como uma potência regional e como consequência tenderia a se portar de forma mais conciliatória. Já a União Europeia se beneficiaria da experiência de um ator com importantes interesses em jogo na região.

Em suma, o que se buscou explicar aqui foi a persistência da relação entre a Turquia e a União Europeia, apesar de todos os obstáculos enfrentados. No

que concerne a Turquia, é possível dizer que, como resultado do histórico das relações entre esses dois atores desde o século 19, os principais grupos políticos e sociais do país almejam uma eventual aceitação como membro pleno do bloco, apesar da visão ambivalente sobre a União Europeia e a sensibilidade no que tange a soberania do país. Portanto, apesar de análises que predizem o contrário, a trajetória da Turquia em direção à União Europeia deve perdurar, independente do governo em questão.

PAULA SANDRIN é doutora em Relações Internacionais pela University of Westminster (Reino Unido) e atualmente é professora e coordenadora da graduação do Instituto de Relações Internacionais da PUC-Rio. Seus interesses de pesquisa são: relações entre União Europeia e Turquia, política externa da União Europeia e da Turquia, a questão identitária em conflitos internacionais contemporâneos e abordagens críticas de segurança internacional.

REFERÊNCIAS

BILGIN, Pinar. Securing Turkey through Western-oriented foreign policy. *New Perspectives on Turkey* 40, p. 102-125, 2009.

BOZDAGLIOGLU, Yucel. *Turkish Foreign Policy and Identity. A Constructivist Approach*. London/New York: Routledge, 2003.

COMISSÃO EUROPEIA. Turkey 2007 Progress Report. Bruxelas, 06.11.2007. Disponível em: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2007/nov/turkey_progress_reports_en.pdf. Último acesso em: 04.08.2014.

COMISSÃO EUROPEIA. Turkey 2013 Progress Report. 2013. Disponível em: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2013/package/brochures/turkey_2013.pdf. Último acesso em: 04.08.2014.

DRORIAN, Sevgi. Turkey: security, state and society in troubled times. *European Security* 14 (2), p. 255-275, 2005.

ERDOGAN, Recep Tayyip. The Robust Man of Europe. *Newsweek*, 17.01.2011. Disponível em: <http://www.thedailybeast.com/newsweek/2011/01/17/the-robust-man-of-europe.html>. Último acesso em 27.09.2011.

INDEPENDENT COMMISSION ON TURKEY. Turkey in Europe – The Imperative for Change. 2014. Disponível em: http://www.independentcommissiononturkey.org/pdfs/2014_english.pdf. Último acesso em 04.08.2014.

KARAOSMANOGLU, Ali. The Evolution of the National Security Culture and the Military in Turkey. *Journal of International Affairs* 54 (1), p. 199-216, 2000.

KINIKLIOGLU, Suat. Turkey's neighborhood policy: reintegration into multiple regions. In: BECHEV, Dimitar (ed.). *What Does Turkey Think*. European Council on Foreign Relations, June 2011. Disponível em: http://www.ecfr.eu/page/-/ECFR35_TURKEYFINALFINAL.pdf. Último acesso em: 04.08.2014.

ROBINS, Philip. *Suits and Uniforms – Turkish Foreign Policy since the Cold war*. London: Hurst & Company, 2003.

DESEJANDO A EUROPA, COM SAUDADES DA RÚSSIA: A POLÍTICA EXTERNA DA UCRÂNIA

Taras Kuzio

Desde 1991, tem havido um abismo entre a declarada política externa ucraniana de integração europeia e as políticas nacionais. Os presidentes ucranianos não entenderam a necessidade estratégica de integrar as políticas internas aos desejados objetivos de política externa e implementaram políticas antidemocráticas encontradas frequentemente na Eurásia pós soviética. As plataformas dos partidos políticos ucranianos e a retórica eleitoreira sobre política internacional são populistas e vagas, especialmente quando se trata de lidar com perguntas difíceis como a entrada na OTAN enquanto os programas para eleições parlamentares e presidenciais em grande parte ignoram questões de política internacional.¹

Os presidentes Leonid Kuchma e Viktor Yanukovych buscaram equilibrar políticas externas entre a Rússia e o Ocidente por meio de políticas externas que seguiam vetores múltiplos e essa talvez seja a melhor opção para um país dividido regionalmente. Os estrategistas políticos ocidentais declararam que a integração da Ucrânia à Europa e a preservação de boas relações com a Rússia não seriam políticas incompatíveis; essa afirmação, porém, ignora a abordagem de jogo de soma zero da Rússia no que diz respeito às relações internacionais e à oposição do país à entrada da Ucrânia na OTAN e na UE.²

1 'Ukraine: Low Profile for Security Issues in the Election Campaign,' Embaixada dos EUA em Kiev, 29 Janeiro 2010. <http://wikileaks.org/cable/2010/01/10KYIV168.html>

2 Ver T.Kuzio, 'Russian Policies towards Ucrânia are illogically Consistent,' *Atlantic Council of the US, New Atlanticist Policy and Analysis Blog*, 27 September 2013. <http://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/russian-policies-towards-Ucrânia-are-illogically-consistent>

A Ucrânia de Kuchma estava orientada, em termos políticos e estratégicos, para o Ocidente, enquanto a orientação pró-Rússia tinha uma natureza mais econômica e cultural.³ Sob o comando de Yanukovych, um sistema político mais autoritário operava lado a lado com políticas externas multi-vetoriais que estavam mais inclinadas para a Rússia do que para o Ocidente.⁴ Durante os mandatos dos três primeiros presidentes ucranianos (Leonid Kravchuk, Viktor Yushchenko e Kuchma), uma proporção significativa das elites ucranianas continuou alimentando sua desconfiança em relação às intenções russas quanto à Ucrânia. Em função dessa percepção, a Ucrânia considerava a OTAN e os EUA em particular como o garantidor de sua independência e integridade territorial. Ao mesmo tempo, com amplas conexões históricas e culturais, além dos laços de família com a Rússia, a Ucrânia preferia lidar, em questões econômicas, com o CEI (Comunidade dos Estados Independentes) porque isso permitia lucros rápidos e opacos para oligarcas usando práticas financeiras, econômicas e comerciais não transparentes, que são uma norma na Eurásia. Através desse aspecto multi-vetorial, as elites ucranianas conseguiam colher os benefícios dos laços estratégicos e políticos com o Ocidente enquanto mantinham conexões culturais e econômicas com o lado oriental da fronteira.

Os primeiros três presidentes da Ucrânia restringiram a presença do país na CEI à de um mero participante (em vez de membro ativo) e relacionada principalmente com questões econômicas, preferindo laços bilaterais aos laços multilaterais. A Ucrânia se recusou a ratificar a Carta da CEI, já que isso significaria se unir às instituições supranacionais dessa Comunidade de Estados Independentes. Kuchma se manteve contrário à entrada da Ucrânia no Espaço Econômico Único da CEI (precursor da União Aduaneira da CEI) e no Tratado de Segurança Coletiva da CEI. Todos os presidentes ucranianos se sentiram frustrados pela resistência da Rússia de apoiar uma área de comércio livre na CEI a menos que a Ucrânia concordasse em se tornar um membro ativo dos projetos de integração da CEI. O nacionalista presidente Yushchenko, mais pró-Ocidente que os demais, era o menos indiferente à cooperação e integração da CEI.

3 Ver Rosaria Puglisi, 'Clashing Agenda's? Economic Interests, Elite Coalitions and Prospects for Co-operation between Russia and Ukraine,' *Europe-Asia Studies*, vol.55, no.6 (September 2003), pp. 827-845.

4 'A Yanukovych Foreign Policy,' Embaixada dos EUA em Kiev, 25 Novembro 2009, <http://wikileaks.org/cable/2009/11/09KYIV2054.html#>

Relações Ucrânia-OTAN: Ação e Desinteresse

A relação da Ucrânia com a OTAN era mais complacente do que com a União Europeia e a partir de janeiro de 1994, a Ucrânia se tornou um líder e um ativo participante do programa PFP (Parceria para a Paz) da OTAN. Além disso, aumentou os laços bilaterais com o Reino Unido e os EUA em relação à segurança. Tentando não prejudicar as relações com a Rússia, a Ucrânia a princípio não buscou a integração à OTAN durante os anos 1990, assinando em 1997 só uma Carta sobre Parceria Especial e adotando um programa de três anos de governo de programa de cooperação um ano mais tarde que se estenderia até 2004. A Ucrânia, ao contrário da Rússia, apoiava a criação da OTAN.

A Ucrânia formulou o objetivo de tornar-se membro da OTAN pela primeira vez em maio de 2002. Um ano depois, em uma nova lei sobre segurança nacional, propôs o objetivo duplo de virar membro da OTAN e da UE. Através da cooperação com a PFP (Partnership for Peace), as Forças Armadas da Ucrânia foram reformadas e tiveram seu tamanho reduzido de 800.000 a 150.000. Além disso, 30.000 forças ucranianas participaram de operações de manutenção de paz sob o comando da ONU e da OTAN. A Ucrânia é o único país a ter participado de todas as operações de paz comandadas pela OTAN e tem contribuído para a segurança europeia e tem participado de todas as operações da OTAN, incluindo Afeganistão. As unidades ucranianas participaram de todas as operações da OTAN e da ONU na Croácia (UNPROFOR e UNTAES), Bósnia-Herzegovina, Kosovo (KFor), Sérvia, Batalhão Polonês-ucraniano (UKRPOLBAT), Afeganistão, Libéria, Líbano, Serra Leoa, Etiópia e Eritreia, República Democrática do Congo e Geórgia. A Ucrânia é o décimo maior contribuinte com pessoal e o terceiro maior fornecedor de transporte aéreo estratégico para operações das Nações Unidas.

A Ucrânia vem realizando Planos de Ação com a OTAN anualmente desde 2003; planos cujo escopo não difere radicalmente dos MAPs (Membership Action Plan – Plano de Ação dos Membros). Em fevereiro e abril de 2005, Yushchenko se reuniu com o presidente dos EUA, George W. Bush, nas sedes da OTAN em Bruxelas e Washington respectivamente. Após as duas reuniões, as relações da Ucrânia com a OTAN subiram um degrau em maio de 2005 e se tornaram um Diálogo Intensificado sobre a integração, o estágio anterior a

ser convidado para o processo MAP. As divisões entre as forças democráticas laranja impediram que a Ucrânia recebesse um MAP na Cúpula da OTAN em Riga, em novembro de 2006. Em janeiro de 2008, o presidente Yushchenko, a primeira-ministra Yulia Tymoshenko e o presidente do Parlamento Arseniy Yatsenyuk assinaram uma carta conjunta solicitando que OTAN oferecesse um MAP para a Ucrânia na cúpula da OTAN em Bucareste. Quanto à Yulia Tymoshenko, a Embaixada dos EUA em Kiev ficou impressionada com sua habilidade de defender o caso da solicitação da Ucrânia de pedir um MAP à OTAN.⁵

Em 2008, havia um cansaço generalizado em relação à Ucrânia na Europa Ocidental e a Alemanha liderou a oposição à ampliação da OTAN e da UE. A secretária de Estado americana, Condoleezza Rice, relatou: ‘O presidente ucraniano quase chorou. Será um desastre, uma tragédia se não conseguirmos o MAP.’⁶ Um acordo entre aqueles favoráveis a outorgar um MAP para a Ucrânia a MAP (grupo que incluía os europeus do leste, os EUA e os britânicos) e aqueles que se opunham (alemães, franceses, belgas, italianos e outros) levaram a OTAN a publicar uma declaração afirmando que a Ucrânia e a Geórgia se tornariam membros futuramente, sem mencionar um MAP ou a data de acesso. A oferta de Bucareste ‘foi o equivalente diplomático a propor casamento sem definir a data da cerimônia.’⁷ O novo presidente da Ucrânia, eleito no verão de 2014 poderia usar a resolução de 2008 para reabrir a questão da integração da Ucrânia à OTAN.

Durante os quatro anos da presidência de Yanukovich, a cooperação da Ucrânia com a OTAN declinou depois que o presidente alterou a política externa do país, em julho de 2010, para uma posição de “não-bloco” que não mais apoiava a entrada para a OTAN. Outro fator determinante foi a deterioração das relações entre a Ucrânia e os EUA após a prisão de Tymoshenko em outubro de 2011. O Centro Ucraniano Razumkov de Estudos Políticos e Econômicos, um *think tank* de Kiev, em um número especial da sua publicação, *National Security and Defence*, dedicado à OTAN e à Ucrânia, escreveu:

5 ‘Ukraine: PM Tymoshenko Makes the Pitch For Map At Bucharest,’ US Embaixada dos EUA em Kiev, 7 Fevereiro 2008, <http://wikileaks.org/cable/2008/02/08KYIV303.html#>

6 Condoleezza Rice, *No Higher Honor. A Memoir of My Years in Washington* (New York: Crown Publishers 2011), p. 670-672.

7 *New York Times*, 12 Novembro 2008.

- ‘ Como o Partido das Regiões, agora partido governante, tradicionalmente sempre demonstrou uma posição abertamente anti-OTAN, e após a última mudança brusca da direção da política externa ucraniana, as declarações sobre a necessidade de continuar uma parceria construtiva com a OTAN, proclamadas nos escalões mais altos, nem sempre recebem o apoio adequado no poder executivo. Em função dessas circunstâncias e de diversas outras razões relacionadas com os processos políticos internos do país, os parceiros ocidentais acham difícil acreditar na sinceridade das forças políticas dominantes quando falam sobre “continuar uma parceria construtiva com a OTAN” e acham consideram complicado avaliar a importância real de dita parceria para as autoridades ucranianas. No entanto, seria um erro ver tudo isso como resultado somente da política implementada nos últimos dois anos – reformas internas inconsistentes e uma política externa multi-vetorial têm existido ao longo de toda a história moderna da Ucrânia.’⁸

O PCA (Acordo de Parceria e Cooperação) assinado com a União Europeia em maio de 1994 não entraram em vigor até março de 1998, quando os membros ratificaram o pacto, algo que já é sinal da baixa prioridade estratégica atribuída à Ucrânia. O presidente Kuchma introduziu programas extensos de fomento à integração com a EU em junho de 1998 e em julho de 2000, mas estes não influenciaram o ritmo das reformas domésticas da Ucrânia e também não moveram o país das encruzilhadas. Após a acessão da Hungria, Polônia e Eslováquia à EU em 2004 e da Romênia em 2007, a fronteira ocidental da Ucrânia se tornou a nova fronteira oriental da ‘Europa.’

Um avanço significativo só surgiria em 2009, quando a União Europeia lançou uma Parceria Oriental. Essa Parceria Oriental, promovida pela Polônia e Suécia, reuniu seis antigas repúblicas soviéticas, das quais a Ucrânia era a mais importante, com diferença, em termos geopolíticos. A Parceria Oriental e seus dois principais produtos, o político Acordo de Associação e o Deep Comprehensive Free Trade Agreement (DCFTA – Acordo de Livre Comércio Amplo), ofereceu integração sem que se tornassem membros continuar uma parceria construtiva com a OTAN (uma espécie de ampliação “light” da EU).

8 *National Security and Defence*, nos. 2-3, 2012. <http://www.razumkov.org.ua/eng/journal.php?y=2012&cat=175>

Negociações para um Acordo de Associação começaram em 2007, enquanto que os trâmites para um DCFTA só se iniciaram depois que a Ucrânia entrou para a OMS em 2008. Em março de 2012, após quatro anos de negociações, o Acordo de Associação foi iniciado, mas a assinatura do Conselho Europeu e a ratificação do Parlamento Europeu e dos parlamentos dos membros ficaram congeladas. O comissário europeu para a Ampliação, Štefan Füle afirmou: ‘Hoje, durante as eleições, há representantes da oposição presos como consequência de um uso seletivo da justiça, então obviamente já era de se esperar que esse fato tivesse consequências diretas sobre o modo como essas eleições serão vistas.’⁹ Karl Bildt, William Hague, Karel Schwarzenberg, Sikorski e Guido Westerwelle, ministros de Relações Exteriores de Suécia, Grã-Bretanha, República Checa, Polônia e Alemanha, respectivamente, assinaram uma declaração em *The New York Times* em que arremetiam contra a regressão democrática na Ucrânia: ‘Hoje, no entanto, estamos em um impasse no processo de associação. Ainda que as negociações tenham sido concluídas com sucesso em dezembro de 2011, o avanço delas – por meio de assinaturas e ratificação do acordo –foi efetivamente bloqueado pelas ações da Ucrânia.’¹⁰ E os cinco ministros de Exteriores declararam ainda: ‘A razão para isso é simples: o desenvolvimento dos acontecimentos na Ucrânia nos últimos dois anos nos levaram a questionar as intenções de Kiev com respeito aos valores fundamentais que escora tanto o acordo em si quanto as nossas relações, em um sentido mais amplo.’¹¹

A Ucrânia e a União Europeia EU realizaram sua reunião de cúpula semestral no dia 25 de fevereiro de 2013; exatos três anos depois de Yanukovych assumir o cargo. Dois meses antes, o Conselho Europeu havia estabelecido marcadores que Kiev precisava seguir para descongelar o Acordo de Associação. As três reformas essenciais nos marcadores da UE para a Ucrânia tratavam de cancelamento do uso seletivo da justiça (por exemplo, o caso de prisioneiros políticos como Tymoshenko), melhoria da legislação eleitoral e reformas judiciais. A EU estabeleceu o prazo de maio de 2013 para mostrar algum progresso no cumprimento dos marcadores com progresso mais substancial em novembro, quando a UE organizou uma cúpula da Parceria Oriental em

9 <http://www.pravda.com.ua/news/2012/03/15/6960684/>

10 Carl Bildt, William Hague, Karel Schwarzenberg, Radek Sikorski e Guido Westerwelle, ‘Ucrânia’s Slide,’ *The New York Times*, 4 Março 2012. http://www.nytimes.com/2012/03/05/opinion/05iht-edbildt05.html?_r=1&ref=opinion

11 Ibid.

Vilnius. A União Europeia ofereceu um estímulo de 610 milhões de Euros em assistência, que estava condicionado ao fato de a Ucrânia levar a cabo um acordo com o FMI.

Havia seis fatores por trás do fracasso da missão Cox-Kwasniewski da UE que visitara a Ucrânia 27 vezes para buscar um acordo em relação à questão Tymoshenko. Em primeiro lugar, Yanukovich não estava comprometido ideologicamente com a integração europeia do mesmo modo que os líderes do Leste Europeu e do Báltico, que desejavam escapar do seu passado comunista e da hegemonia russa. A prioridade de Yanukovich era como a integração iria beneficiar ou prejudicar seus interesses pessoais. Em segundo lugar, Yanukovich, como outros líderes e especialistas ucranianos, acreditava exageradamente na importância geo-estratégica da Ucrânia para o Ocidente, e portanto acreditava que a União Europeia estava blefando e assinaria o Acordo de Associação independentemente de Tymoshenko continuar ou não na prisão. Em terceiro lugar, Serhiy Kudelia argumenta que a UE entendeu mal o 'significado político do aprisionamento de Tymoshenko e das manobras estratégicas de Yanukovich por trás dessa prisão.' Além de removê-la da política, a detenção de Tymoshenko 'também buscava demonstrar para um público interno (tanto os membros da coalizão dirigente quanto da oposição) sua capacidade de reprimir a sua crítica mais preeminente e depois aguentar a pressão internacional em favor da libertação dela. A condenação e prisão de Yulia Tymoshenko estabeleceram a credibilidade de Yanukovich como o grande detentor do poder no país e desempenhou um papel crucial na posterior consolidação bem-sucedida do poder econômico e político e também na prevenção de defecções de dentro do regime. Kudelia continua: 'A libertação de Tymoshenko teria, portanto, imposto custos políticos substanciais a Yanukovich, ao expor sua vulnerabilidade à pressão externa e teria, portanto, minado a superioridade do seu poder. Isso poderia ter ameaçado a coesão da sua coalizção governante, teria levantado dúvidas sobre sua relativa força entre seu núcleo de eleitores, e teria admitido ao Ocidente que a pressão na verdade funcionava. A libertação de Tymoshenko também faria com que a balança de poder se inclinasse de modo favorável para o lado da oposição...'¹²

12 Serhiy Kudelia, 'The failure of the Cox-Kwasniewski mission and its implications for Ukraine,' *Ponars Eurasia*, 22 Novembro 2013. <http://www.ponarseurasia.org/article/failure-cox-kwasniewski-mission-and-its-implications-Ucrânia>

Em quarto lugar, a UE também insistia em mudar o prazo, com diferentes representantes de estados-membros propondo datas alternativas. O ministro das Relações Exteriores da Polônia, Sikorski, apenas algumas semanas antes de Vilnius, afirmou que prazo final poderia ser estendido até 2014 enquanto o presidente da Polônia declarava que o Acordo de Associação poderia ser assinado em Vilnius e que os “marcadores” seriam implementados no ano seguinte. Todos essa confusão e ambivalência minaram a credibilidade da UE como parceiro de negociações. Em quinto lugar, Yanukovych e seu Governo culpavam a União Europeia por não oferecer uma compensação financeira suficiente para cobrir perdas econômicas causadas pelos bloqueios russos. Implementar as reformas exigidas pelo DCFTA seria muito caro em função da limitada assistência da UE e a Ucrânia só sentiria os benefícios da integração europeia a médio e longo prazos. “As conferências com a UE eram um leilão. Era a posição de um cafetão colocando a Ucrânia à venda,’ segundo Petro Poroshenko. ‘O Sr. Yanukovych fazia saber que, se a Europa queria uma Ucrânia moderna e democrática, teria que pagar por isso. O preço seria de US\$160 bilhões até 2017.’¹³ Yanukovych exigiu 20 bilhões de euros ao ano durante quatro anos: esse era seu preço para assinar o Acordo de Associação. A reação da UE reagiu com zombaria, dizendo que o negócio deles era apoiar reformas, não pagar por políticas financeiras e econômicas incompetentes. Finalmente, a UE nunca chegou a usar sua carta mais poderosa, as contas bancárias de funcionários públicos ucranianos em Estados da UE ou em suas zonas offshore. Ironicamente, essas contas só foram bloqueadas depois que Yanukovych e seus aliados fugiram da Ucrânia e foram processados criminalmente, com seus nomes incluídos na lista de “Procurados” internacionais.

CONCLUSÕES

A OTAN e a UE adotaram políticas diferentes em relação à Ucrânia: enquanto a primeira instituição manteve portas abertas e a possibilidade de se tornar membro, a segunda continua sem oferecer o lugar de membro. A Ucrânia esteve perto de entrar em um MAP em 2006, mas fatores domésticos (conflitos

13 ‘Stealing their dream. Viktor Yanukovych is hijacking Ukrainians’ European future,’ *The Economist*, 30 Novembro 2013. <http://www.economist.com/news/europe/21590977-viktor-yanukovych-hijacking-ukrainians-european-future-stealing-their-dream?zid=307&ah=-5e80419d1bc9821ebe173f4f0f060a07>

internos entre as forças democráticas “laranja”) solapou essa opção. Quatro presidentes ucranianos não direcionaram as políticas internas para o seu objetivo declarado oficialmente da integração europeia, com uma grande brecha entre a realidade e a retórica durante o mandato de Yanukovych. Frequentemente, formuladores de políticas e estudiosos ocidentais aceitavam sem senso crítico essa retórica pró-europeia.¹⁴ James Sherr vituperou sobre a distância entre declaração e implementação que “vem sendo, de modo obscuro, provocador e flagrante, enorme desde o outono de 2010.”¹⁵

Durante 2008-2010, a política da OTAN de portas abertas foi fechada pela Alemanha e pelos conflitos internos ucranianos. O preeminente especialista em segurança nacional, Volodymyr Horbulin, disse ao embaixador norte-americano na Ucrânia que havia duas embaixadas russas em Kiev e que em uma delas se falava russo.¹⁶ Diante da agressão russa na Crimeia e no leste da Ucrânia, o apoio à OTAN está crescendo e os líderes da Euromaidan ucranianos pró-Europa certamente voltarão à política de tentar conquistar o lugar de membro que era buscada pelos presidentes Kravchuk, Kuchma e Yushchenko. O Ocidente não deveria ter ficado tão surpreso com o expansionismo territorial de Vladimir Putin em relação à Ucrânia, já que ele havia declarado seus planos em 2008 na cúpula da OTAN.¹⁷

14 Para exemplos, ver Richard Connolly e Nathaniel Copsey, ‘The Great Slump of 2008-9 and Ucrânia’s Integration with the European Union,’ *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, vol.27, nos.3-4 (Setembro-Dezembro 2011), p. 541-565. Para análises de como os formuladores de políticas ocidentais e jornalistas chegaram a conclusões equivocadas sobre Yanukovych, ver T. Kuzio, ‘Viktor Yanukovych Two Years on: Why Many Got Him Wrong,’ *Eurasia Daily Monitor*, vol. 9, no. 39 (25 Fevereiro 2012) and ‘First 100 Days of Viktor Yanukovych Explodes Six Myths,’ *Eurasia Daily Monitor*, vol.7, no. 109 (7 Junho 2010). [http://www.jamestown.org/single/?no_cache=1&tx_ttnews\[tt_news\]=39058](http://www.jamestown.org/single/?no_cache=1&tx_ttnews[tt_news]=39058) and [http://www.jamestown.org/single/?no_cache=1&tx_ttnews\[tt_news\]=36462](http://www.jamestown.org/single/?no_cache=1&tx_ttnews[tt_news]=36462)

15 Entrevista com J. Sherr em the *Kyiv Post*, 23 Abril 2012. <http://www.kyivpost.com/content/Ucrânia/james-sherr-Ucrânias-relationship-with-the-eu-is-d-126486.html>

16 ‘Ukrainian-German Relations on the Rocks,’ Embaixada dos EUA em Kiev, 16 Março 2009. <http://wikileaks.org/cable/2009/03/09KYIV465.html>

17 Ver telegram da delegação dos EUA para a OTAN, 14 Agosto de 2008, <http://wikileaks.org/cable/2008/08/08USNATO290.html> e ‘Ukraine-Russia: Is Military Conflict No Longer Unthinkable?’ Embaixada dos EUA em Kiev, 8 Outubro 2009, <http://wikileaks.org/cable/2009/10/09KYIV1740.html>. O discurso de Putin ao Conselho OTAN-Rússia vazou na imprensa e foi publicado como ‘To, shcho zh zkazav Volodymyr Putin u Bukharesti?’, *Dzerkalo Tyzhnya*, 19 Abril 2008. http://dt.ua/POLITICS/to_scho_zh_skazav_volodymir_putin_u_buharesti-53499.html

A Rússia tinha uma reivindicação territorial antiga em relação à Crimeia e Sebastopol.¹⁸

A Parceria Oriental promulgada pela UE em 2009 ofereceu associação sem uma vaga de membro: em outras palavras, integração e reformas sem o incentivo de passar a fazer parte da União Europeia. A Ucrânia seria a vitrine da Parceria Oriental porque as negociações haviam começado antes do que com outros parceiros e era o maior país do grupo, em termos de território e população. No entanto, no final de novembro de 2013, na véspera da Cúpula da Parceria Oriental em Vilnius, Yanukovych voltou atrás na assinatura do Acordo de Associação, o que provocou os protestos de massa (batizados de Euromaidan) que levariam à sua derrocada quatro meses mais tarde. Os novos líderes do Euromaidan assinaram o Acordo de Associação em março e o DCFTA mais tarde, no mesmo ano de 2014. A Moldávia e a Geórgia também assinaram Acordos de Associação em 2014, enquanto Armênia E Bielorrússia são membros da União Aduaneira da CEI. Já o Azerbaijão tem um sistema político autoritário, o que o torna incompatível com os valores europeus que são pré-condição para o Acordo de Associação.

TARAS KUZIO é Pesquisador Associado no Centro para Política e Estudos Regionais, em Toronto, Instituto Canadense de Estudos Ucranianos, Universidade de Alberta e Fellow Não-residente no Centro para Relações Transatlânticas, Escola de Relações Internacionais Avançadas, John Hopkins University, Washington DC. Ele é um expert em Ucrânia contemporânea e política pós-comunista, nacionalismo e Integração Europeia.

18 Ver T. Kuzio, *The Crimea: Europe's Next Flashpoint?* (Washington DC: The Jamestown Foundation, Novembro 2010). Valentyn Badrak e Volodymyr Horbulin, dois especialistas em segurança ucranianos, detalharam as ameaças russas à Ucrânia em 'Konkvistador u pantsyri zaliznim,' *Dzerkalo Tyzhnya*, 12 Setembro 2009 e Oleksandr Lytvynenko, e 'Velykyy susid vyznachyvsya. Shcho Ukraini robyty dali?' *Dzerkalo Tyzhnya*, 19 Setembro 2009. http://dt.ua/POLITICS/konkvistador_u_pantsyri_zaliznim-57892.html and http://dt.ua/POLITICS/velikiy_susid_vyznachyvsya_scho_ukraini_robiti_dali-57918.html



PARTE 3

RELAÇÕES UE-BRASIL: UMA PARCERIA ESTRATÉGICA?

*Richard Whitman
Annemarie Penn Rodt*

1. INTRODUÇÃO

Desde o fim da Guerra Fria, os Estados Unidos e seus aliados europeus dominaram o cenário internacional, econômica, política e culturalmente. Isso está mudando. A Rússia está ressurgindo e mais uma vez reivindica um papel dominante nos assuntos globais. Ao lado dela, China, Índia e Brasil formam o chamado grupo BRIC de potências emergentes.¹ No nível regional, países como a África do Sul e o Brasil também estão assumindo posições mais influentes. A União Europeia (UE) está respondendo à ascensão de novos atores internacionais por meio de suas parcerias estratégicas.² A União espera que

1 Jim O'Neill cunhou o termo “BRIC” em 2001 para se referir à mudança no poder econômico mundial, das economias desenvolvidas do G7 para Brasil, Rússia, Índia e China. O'Neill, Jim, 2001. *Building Better Global Economic BRICs* [online]. Goldman Sachs Global Economics Paper, 66, novembro. Disponível em: <http://www2.goldmansachs.com/ideas/brics/building-better-doc.pdf> (Acessado em: 19/08/2011).

2 O primeiro uso oficial pela UE da expressão “parceria estratégica” foi em referência à sua relação com a Rússia em: European Council, 1998. *Presidency conclusions*. Viena. O artigo 13.2 do Tratado de Amsterdã acabou de introduzir o conceito de “estratégias comuns” que deveriam estabelecer objetivos e meios compartilhados disponíveis aos Estados membros em áreas nas quais tivessem interesses compartilhados importantes. General Secretariat of the Council, 1997. *Treaty of Amsterdam Amending the Treaty on European Union, the Treaties Establishing the European Communities and Related Acts*. Bruxelas. Desde então, as estratégias comuns desapareceram, mas a noção de parceria estratégica ainda existe na política externa contemporânea da UE. Para uma revisão histórica do desenvolvimento das Parcerias estratégicas da UE, ver: Renard, Tomas, 2011. *The Treachery of Strategies: A Call for True EU Strategic Partnerships* [online]. Egmont Paper, 45, abril. Disponível em: <http://www.egmontinstitute.be/paperegm/sum/ep45.html> (Acessado em: 23/04/2011).

isso possa servir como uma ferramenta de política externa comum para ajudar a promover os interesses europeus e sua influência na nova ordem mundial.³ Atualmente, a UE tem dez parcerias estratégicas com países terceiros: Brasil, Canadá, China, Índia, Japão, México, Rússia, África do Sul, Coreia do Sul e Estados Unidos.⁴ Observações recentes da Alta Representante para Relações Exteriores e Política de Segurança, Catherine Ashton, revelam que a Indonésia pode ser a próxima parceira.⁵ Observadores da política externa da UE sugerem que parcerias estratégicas com Egito, Israel, Paquistão e Ucrânia podem vir a seguir.⁶ A questão mais importante para o futuro não é, no entanto, quem a União chama de “parceiro estratégico”, mas sim o que essas parcerias significam – se é que significam alguma coisa.

A relação da UE com os seus parceiros estratégicos varia muito. Da mesma forma, a lógica da União subjacente ao estabelecimento de parcerias estratégicas com países específicos varia. Isso fez com que os estudiosos as chamassem de “acidentais”, em vez de estratégicas. Como Renard argumenta: “Não está totalmente claro qual é exatamente o raciocínio por trás dessa lista. Alguns países (por exemplo, os Estados Unidos) são considerados parceiros naturais da UE, enquanto outros (por exemplo, China e Rússia) são considerados simplesmente grandes demais para serem ignorados. Quanto aos outros países presentes na lista, a lógica da estratégia é muito menos evidente. A inclusão deles parece, às vezes, ser mais um resultado de jogos políticos e institucionais do que de uma verdadeira reflexão estratégica”.⁷ Em consequência, Renard conclui, as parcerias estratégicas da UE continuam a ser “instrumentos vazios de significado e substância, sem nenhuma direção estratégica claramente definida”.⁸

3 A Estratégia de Segurança Europeia foi o primeiro documento oficial a se referir à parceria estratégica como um instrumento de política externa e listar os parceiros estratégicos da União na época. General Secretariat of the Council, 2003. *A Secure Europe in a Better World – European Security Strategy* [online], 12 de dezembro. Disponível em: <http://www.consilium.europa.eu/showpage.aspx?id=266&lang=EN> (Acessado em: 11/05/2011).

4 A UE também tem parcerias estratégicas com duas organizações internacionais: a Organização do Tratado do Atlântico Norte e a União Africana.

5 Ashton, Catherine, 2010. *Europe and the World*. Discurso no Megaron “The Athens Concert Hall”, Atenas, 8 de julho.

6 Renard, Tomas, 2011; Domingos, Nicole de Paula, 2011. *EU-Brazil Relations in a New Global Order: Why a Strategic Partnership? Cross Analysis of Perceptions*. International Studies Association Annual Convention. Montreal, 16-19 de março.

7 Renard, 2011.

8 Renard, 2011.

Embora tenha desenvolvido o conceito há uma década, a UE ainda precisa definir o que entende por “parceria estratégica”. Na verdade, a primeira vez em que a União discutiu formalmente o objetivo de suas parcerias estratégicas foi em setembro de 2010. No final dessa discussão, o presidente da Comissão Manuel Barroso concluiu: “Nós podemos fazer mais”. Ele ressaltou a necessidade de identificar os interesses europeus, implementar o Tratado de Lisboa e de ser ‘tático’ para alcançar interesses comuns.⁹ Essa declaração dá suporte ao apelo de Renard por “verdadeiras parcerias estratégicas da UE”. Ele argumenta que o interesse estratégico de longo prazo mais importante da UE a ser promovido através das parcerias estratégicas deve ser “garantir uma posição relevante no ambiente multipolar futuro dominado por grandes potências”.¹⁰ Isso faz eco à advertência da ex-Comissária de Relações Exteriores Benita Ferrero-Waldner de que “não podemos mais confiar em nossa capacidade de definir a agenda do mundo, e a necessidade de construir alianças e consensos com as potências emergentes só vai continuar a crescer”.¹¹ Além disso, Biscop e Renard sustentaram que as parcerias estratégicas poderiam ajudar a centrar a atenção da UE e de seus Estados membros em questões-chave e, assim, funcionarem como “instrumentos eficazes de uma política externa europeia unida”.¹²

Este artigo lança um olhar mais atento à parceria estratégica da UE com o Brasil, um país que se torna cada vez mais importante na América Latina e no mundo e deveria estar, com todo o direito, na lista de parceiros importantes da UE. Porém, continua em aberto a questão de se a parceria com o Brasil é de fato estratégica na promoção do papel, da influência e da unidade da UE na cena internacional.¹³ Este artigo procurará responder a essa pergunta. Ele

9 Barroso, José Manuel, 2010. Comentários à imprensa depois das discussões do Conselho. 16 de setembro. European Council. Disponível em: <http://www.youtube.com/watch?v=UYIKmRp8E88> (Acessado em: 10/05/2011).

10 Renard, 2011,

11 Benita Ferrero-Waldner, 2007. *The European Union and the World: a Hard Look at Soft Power*. Palestra na Universidade Columbia. Nova York. Disponível em: www.europa.eu-un.org/articles/en/article_7330_en.htm (Acessado em: 10/05/2011).

12 Biscop, Sven e Renard, Tomas, 2009. *EU's Strategic Partnerships Lack Content* [online]. EUobserver, 27 de agosto. Disponível em: http://www.thomasrenard.eu/uploads/6/3/5/8/6358199/euobs_-_eu_strategic_partnerships_lack_content.pdf (Acessado em: 20/08/2011).

13 Para uma excelente discussão do que acarreta uma verdadeira parceria estratégica, ver Renard, 2011.

está dividido em três partes. A primeira seção examina a transformação do Brasil em potência emergente. Ele avalia perspectivas nacionais, regionais e internacionais sobre a transição do país. A segunda seção investiga as relações históricas da UE com o Brasil. Ele destaca acordos-chave e tendências gerais na relação, tal como ela se desenvolveu. Entre outras coisas, examina, a simultânea e, às vezes, incoerente relação entre a UE e o Brasil, por um lado, e de outro, com o Mercado Comum do Sul (Mercosul). A terceira seção avalia a parceria estratégica da UE com o Brasil, que se iniciou em 2007. Ela explora se a relação entre os dois é – ou pode se tornar – uma parceria substantiva e influente, com ganhos estratégicos para ambas as partes.

2. BRASIL, UMA POTÊNCIA EMERGENTE REGIONAL E INTERNACIONAL

O Brasil é uma democracia estável e cada vez mais próspera. O ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva, popularmente conhecido como Lula, foi amplamente elogiado pelos esforços de seu governo para tirar milhões de brasileiros da pobreza. Os indicadores sociais e econômicos melhoraram significativamente durante os seus dois mandatos, mas o Brasil continua a ser uma sociedade desigual, com muita distância entre ricos e pobres.¹⁴ Estima-se que um terço da população ainda vive em favelas.¹⁵ Desse modo, a erradicação da pobreza continua a ser uma prioridade da agenda política nacional.

Apesar da crise econômica global, a economia brasileira cresceu 7,5% em 2010. Isso contribuiu para um aumento total de 27% no crescimento econômico do país durante o tempo de Lula no governo. Nesse ritmo, espe-

14 De acordo com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, mais de 34% dos brasileiros viviam abaixo da linha de pobreza em 2002. Esse número caiu para 22,6% em 2008. A expansão do programa “Bolsa Família” foi fundamental para esse avanço. Graças a ele, em torno de doze milhões de famílias recebem até duzentos reais (cerca de noventa euros) por mês para manter seus filhos na escola. Um estudo publicado pela Fundação Getúlio Vargas em setembro de 2010 também concluiu que 29 milhões de brasileiros haviam entrado para a classe média entre 2003 e 2009, com renda média mensal entre 1.126 e 4.854 reais (cerca de 504 e 2.173 euros). Throssell, Liz, 2010. *Lula's Legacy for Brazil's Next President* [online]. Disponível em: <http://www.bbc.co.uk/news/world-latin-america-11414276> (Acessado em: 11/05/2011).

15 BBC, 2011. *Country Profile: Brazil* [online], 19 de março. Disponível em: http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/europe/country_profiles/1227110.stm (Acessado em: 22/04/2011); European Commission, 2007. *Brazil Country Strategy Paper 2007-2013* [online], 14 de maio. Disponível em: http://europa.eu/legislation_summaries/external_relations/relations_with_third_countries/latin_america/r15014_en.htm (Acessado em: 23/04/2011).

ra-se que o Brasil tome o lugar do Reino Unido como a sexta maior economia do mundo em 2015.¹⁶ O Brasil já ultrapassou o Reino Unido em Produto Interno Bruto (PIB) calculado pela Paridade de Poder de Compra.¹⁷ O atual PIB brasileiro também é maior do que o de economias emergentes, como Índia, Rússia e Coreia do Sul. Três fatores principais tiveram um efeito particularmente positivo na transição do Brasil: a estabilidade econômica, a continuidade política e a diversificação de suas relações externas ao longo da última década.

2.1. Estabilidade econômica

Durante os mandatos do presidente Lula, a economia brasileira manteve-se relativamente estável. Diferentemente da maioria dos países europeus, o Brasil foi capaz de enfrentar a crise econômica global sem um choque contínuo em sua economia interna. A recente descoberta de grandes reservas de petróleo ao largo de sua costa sudeste deverá aumentar a fortuna econômica do país e levar o Brasil ao topo da liga das nações exportadoras de petróleo. O país tornou-se autossuficiente no que diz respeito à energia e livrou-se de sua dependência anterior de produtores estrangeiros. Os recursos naturais do Brasil, em especial o minério de ferro, são altamente apreciados pelas principais nações industriais, como a China, enquanto os biocombustíveis do país são de interesse significativo para a UE. O Brasil também espera estabelecer-se como um exportador fundamental de etanol e, potencialmente, de petróleo, embora importantes reservas sejam destinadas para consumo interno.¹⁸ Espera-se que os recursos naturais facilitem a manutenção da estabilidade econômica do país no futuro próximo. A produção de biocom-

16 Gratius, Susanne, 2011. *Brazil and Europe towards 2015* [online]. FRIDE Policy Brief, 67, fevereiro. Disponível em: <http://www.fride.org/publication/886/brazil-and-europe-heading-towards-2015> (Acessado em: 23/04/2011).

17 CIA World Factbook, 2011. *Country Comparison: GDP Purchasing Power Parity* [online], abril. Disponível em: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2001rank.html> (Acessado em: 23/04/2011).

18 BBC, 2011. *Country Profile: Brazil*; Grevi, Giovanni, 2008. “The Rise of Strategic Partnerships: Between Interdependence and Power Politics”. Em: Grevi, Giovanni e Vasconcelos, Alvaro de, *Partnerships for Effective Multilateralism: EU Relations with Brazil, China, India and Russia*, EU-ISS Chailiot Paper, 109, maio: 145-172.

bustíveis em grande escala poderia, no entanto, ter implicações ambientais e sociais significativas.¹⁹

2.2. Continuidade política

O fato de o presidente Lula ter permanecido no poder de 2003 a 2011 contribuiu para a trajetória estável do país, tanto política como economicamente. Em outubro de 2010, a sucessora preferida de Lula, Dilma Rousseff, foi eleita presidente. Rousseff, que representa o Partido dos Trabalhadores, fundado por seu antecessor, prometeu lealdade à continuidade política no Brasil. A base política do novo governo foi a aliança de dez partidos costurada por Lula, que participou pessoalmente da campanha eleitoral de Dilma Rousseff. Em seu discurso de posse, a nova presidente prometeu consolidar a obra de seu mentor para mudar a forma como o Brasil é governado. Ela ressaltou que ainda havia muito a ser feito para erradicar a pobreza extrema, melhorar a mobilidade social e garantir a igualdade de oportunidades para os cidadãos mais vulneráveis do país. Isso indicava que ela levaria adiante o foco da política interna de Lula de promover o desenvolvimento econômico e a prosperidade. Dilma iniciou seu mandato apresentando planos de reformas fiscais, proteção ambiental, melhoria dos serviços de saúde e proteção para a economia brasileira da especulação estrangeira. Ela é a favor de um papel forte do Estado em áreas estratégicas, como petróleo e energia. Lula deverá desempenhar um papel consultivo importante, ainda que informal, em seu governo. Tudo sugere uma continuidade política para o Brasil no futuro próximo.

2.3. Diversificação das relações exteriores

Tradicionalmente, a política externa do Brasil centrava-se nos Estados Unidos, Europa e em seu vizinho grande e importante, a Argentina. Porém, du-

19 Uma grave crítica relacionada à produção de biocombustível é que ela pode levar à conversão em grande escala das florestas em plantações voltadas para a produção de energia, em particular de ecossistemas ricos em carvão, mas biodiversificados, como a floresta tropical. Isso poderia ameaçar áreas ecologicamente sensíveis como a floresta amazônica. Do mesmo modo, há preocupações sociais de que um aumento da produção de biocombustíveis possa causar escassez e aumento de preço dos alimentos, à medida que o cultivo para energia concorra com o da produção de alimentos por investimentos agrícolas e rurais, mão-de-obra qualificada e infraestrutura. Ceia, Eleonora Mesquita, 2008b. "The New Approach of the European Union towards the MERCOSUR and the Strategic Partnership with Brazil". *Studia Diplomatica*, 61(4), p. 81-96.

rante o governo Lula, o Brasil procurou diversificar as relações externas. Ao longo da última década, o país tornou-se um ferrenho promotor do desenvolvimento regional na América do Sul. Numa medida para tornar a região um ator global, Lula lançou a União de Nações Sul-Americanas (Unasul) e sediou sua primeira reunião de cúpula em Brasília, em 2008.²⁰ O Brasil também continua a ser a força motriz do Mercosul,²¹ onde representa 71% da população total da organização, 70% de seu PIB e 58% de suas exportações. Os outros Estados membros, incluindo a Argentina, são, portanto, totalmente dependentes do acesso ao mercado brasileiro. Lula buscou promover um processo de integração funcionalista através do Mercosul e da Unasul, ao invés de algum tipo de modelo federalista. O Brasil é fortemente contrário a abrir mão da soberania nacional. Com efeito, Lula favoreceu o desenvolvimento de estruturas estritamente intergovernamentais, em vez de supranacionais. Ele canalizou conscientemente o investimento estrangeiro direto para os países do Mercosul e da Unasul, e, em consequência, durante sua presidência, o resto da América do Sul, com os quais o Brasil não tinha anteriormente trocas comerciais significativas, tornou-se o quinto maior parceiro comercial do país.

20 A União de Nações Sul-Americanas (Unasul) foi criada com a assinatura de seu Tratado Constitutivo em Brasília, em 23 de maio de 2008. Ela integra o Mercosul e a Comunidade Andina de Nações em uma união intergovernamental que tem por modelo a União Europeia. A Unasul tem doze membros: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela. BBC, 2008. *South America Nations Found Union* [online]. 23 de maio. Disponível em: <http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/americas/7417896.stm> (Acessado em: 22/04/2011); Gratius, 2011.

21 O Mercado Comum do Sul, conhecido em português como Mercosul, tem sido o bloco comercial dominante na América do Sul nas duas últimas décadas. Ele foi criado em 1991 por Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai e promove o livre movimento de bens, capitais, serviços e pessoas dentro e entre seus Estados membros. Os membros associados – Bolívia, Chile, Colômbia, Equador e Peru – podem participar de seus acordos de livre comércio, mas permanecem de fora da união aduaneira do Mercosul. Existe uma assimetria significativa entre os Estados membros, no sentido de que os dois maiores, Argentina e Brasil, dominam a organização e agem unilateralmente, se e quando assim o desejam. Bolívia e Venezuela se candidataram recentemente para entrar na união, o que pode causar mais divisões, pois os dois países são a favor de um modelo de integração regional diferente daquele defendido pelo Brasil. Para mais informações sobre as divisões internas do Mercosul, ver: Ceia, Eleonora Mesquita, 2008a. *How can Brazil's Leading Role in South America Contribute to Boosting Security Cooperation between the EU and MERCOSUR?* Institut Universitaru d'Estudis Europeus, OBS Working Paper, julho; BBC, 2010. *MERCOSUR Profile* [online], 16 de junho. Disponível em: <http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/americas/5195834.stm> (Acessado em: 23/04/2011); Ceia, Eleonora Mesquita, 2008b.

Em termos internacionais, Lula também orientou o país para novos parceiros. Ao mesmo tempo, atores internacionais tornaram-se cada vez mais conscientes da América do Sul. A China, por exemplo, entrou no mercado sul-americano e assinou uma série de acordos de livre comércio com os países da região. Em 2009, ela tornou-se o principal mercado de exportação do Brasil e seu terceiro maior parceiro comercial, apenas 0,7% atrás dos EUA. A Ásia representa agora quase a mesma porcentagem de comércio do Brasil quanto a UE. O intercâmbio comercial do Brasil com a Índia também quadruplicou nos últimos anos,²² e o Brasil “redescobriu” a África. Entre 2003 e 2008, o presidente Lula visitou mais de vinte países africanos e recebeu outras tantas visitas diplomáticas de chefes de Estado e de governo africanos. O país abriu uma série de novas embaixadas no continente e assinou acordos de cooperação com mais de vinte países africanos. Os investimentos e projetos financeiros brasileiros na África se multiplicaram e, em 2008, o comércio entre Brasil e África já havia aumentado em cinco vezes em relação a 2003.²³

Estas iniciativas fazem parte da política Sul-Sul pela qual o Brasil procurou estabelecer-se como o líder do mundo em desenvolvimento, em oposição à China, que está se inclinando mais para os países desenvolvidos. Um resultado dessa política é que o Brasil tornou-se um interlocutor fundamental para os países em desenvolvimento envolvidos em negociações comerciais mundiais. Por iniciativa brasileira, surgiu o Grupo dos 20 (G20) na Conferência Ministerial de 2003 da Organização Mundial do Comércio (OMC), em Cancún. O principal objetivo do G20 era garantir que os interesses dos países em desenvolvimento estivessem representados nas negociações comerciais agrícolas globais. Outra iniciativa Sul-Sul de que o Brasil participa é o Fórum de Diálogo IBAS, criado entre Índia, Brasil e África do Sul em 2003, para promover o desenvolvimento por meio da cooperação e do intercâmbio entre seus membros.²⁴ Como parte da política de cooperação Sul-Sul, o Brasil, em junho de 2009, também prometeu dez bilhões de dólares ao Fundo Monetário In-

22 Gratius, 2011.

23 Garcia, Marco Aurelio, 2008. “The Strategic Partnership between Brazil and the European Union”. Em: Grevi, Giovanni e Vasconcelos, Alvaro de, *Partnerships for Effective Multilateralism: EU Relations with Brazil, China, India and Russia*, EU-ISS Challiot Paper, 109, maio: 49-57. Disponível em: <http://www.iss.europa.eu/nc/actualites/actualite/article/partnerships-for-effective-multilateralismbrieu-relations-with-brazilbrchina-india-and-russi/> (Acessado em: 22/04/2011).

24 Ceia, 2008a e b.

ternacional (FMI) a fim de ajudar a aumentar o crédito disponível para os países em desenvolvimento. O Brasil também fez um esforço consciente para impulsionar as relações com a Liga Árabe e o Irã, bem como com outros países do BRIC (China, Índia e Rússia).²⁵

As novas alianças econômicas e políticas já resultaram no fato de que o BRIC e o IBAS (Índia, Brasil e África do Sul) respondem atualmente por 16,2% das exportações brasileiras. Por sua vez, isso estimula ainda mais a cooperação entre estes países e aumenta o poder global deles.²⁶ Com a próxima cúpula Rio + 20 em 2012, a presidente Dilma Rousseff deverá dar continuidade ao foco da política externa do governo Lula, em particular através da diplomacia Sul-Sul. Embora se espere que a nova presidente venha a ser menos agressiva em estilo, imagina-se que seu governo continue a divergir da posição dos Estados Unidos e da Europa sobre questões como a representação no cenário internacional e as negociações comerciais globais.²⁷ Resta ver como isso se desenrolará na prática, mas por enquanto o Brasil continua sendo um importante ator regional e internacional. Isso explica por que a União Europeia está gradualmente se tornando mais consciente de sua relação com o país e interessada nele. A próxima seção deste artigo examina mais de perto as relações históricas da UE com o “gigante sul-americano” que desperta e explica como esse processo levou ao estabelecimento de uma parceria estratégica entre os dois em 2007.

3. AS RELAÇÕES HISTÓRICAS ENTRE A EUROPA E O BRASIL

O Brasil mantém laços culturais, políticos e econômicos com a Europa desde a era colonial. No entanto, o Acordo-Quadro para a Cooperação entre a Comunidade Econômica Europeia e a República Federativa do Brasil de 1992 foi a primeira formalização dessa relação. Nos 32 artigos do acordo, as partes expressaram uma dedicação compartilhada para promover a democracia e os direitos humanos; comércio, investimentos, finanças e tecnologia; energia, transportes e telecomunicações; turismo, proteção do meio ambiente, saúde pública e desenvolvimento social. Além disso, manifestaram apoio

25 BBC, 2011. *Country Profile: Brazil*.

26 Renard, Tomas, 2009. *A BRIC in the World: Emerging Powers, Europe, and the Coming Order* [online]. Egmont Paper, 31, outubro. Disponível em: <http://www.egmontinstitute.be/paperegm/sum/ep31.html> (Acessado em: 01/04/2011); Gratius, 2011

27 BBC, 2011. *Dilma Rousseff Sworn in as Brazil's New President*; Pereira, 2010.

compartilhado a uma maior integração regional na América Latina. Três anos depois, o Acordo-Quadro de Cooperação CEE-Mercosul foi assinado. O objetivo desse acordo era lançar as bases de uma associação inter-regional entre as duas organizações. Desde então, as instituições da UE apoiaram a integração regional através do Mercosul e serviram de modelo para a recém-criada Unasul.²⁸

No período de 2002 a 2006, a União Europeia alocou perto de 62 milhões de euros para a cooperação CEE-Brasil, dos quais treze milhões foram gastos em projetos que facilitassem a reforma tributária e da administração pública e a melhoria dos direitos humanos. Os restantes 51 milhões foram destinados a três áreas principais: reforma econômica, desenvolvimento social e proteção do meio ambiente, que receberam respectivamente trinta milhões, quinze milhões e seis milhões de euros. Em 2004, a UE e o Brasil assinaram também um Acordo de Cooperação Científica e Técnica.²⁹

Em 2000, a UE e o Mercosul iniciaram negociações bilaterais para estabelecer um acordo de livre comércio inter-regional, mas esse acordo ainda não se concretizou. Disputas contínuas sobre subsídios agrícolas e tarifas industriais levaram as negociações a um impasse em 2003-2004. Embora elas tenham sido retomadas em 2010, ainda não há um acordo formal entre as duas organizações. Isso apesar do fato de a União Europeia ter assinado acordos de livre comércio com América Central, Chile, Colômbia, México e Peru, bem como parcerias estratégicas com Brasil e México. O impasse inter-regional incentivou a busca do Brasil por mercados alternativos e alianças comerciais, como observado anteriormente.³⁰

O Brasil tem sido um pouco ambivalente, tanto em relação ao processo de integração intrarregional na América do Sul como no que diz respeito à relação inter-regional com a UE. De um lado, o país promoveu o desenvolvimento regional e a cooperação intrarregional através do Mercosul e, mais recentemente, da Unasul. Por outro lado, protege sua soberania nacional e hesita em relação à ideia da criação de estruturas regionais supranacionais. Isso pode causar alguma dificuldade para as relações UE-Mercosul, através das quais a UE tenta promover a integração intrarregional na América do Sul, bem como

28 Domingos, 2011.

29 European Commission, 2007.

30 Gratius, 2011.

a cooperação inter-regional entre a UE e o Mercosul. E indica que o Brasil e a UE têm ideias um pouco diferentes sobre o tipo de “regionalização” que apoiam para o futuro.³¹ O Brasil continua dedicado a sua reputação de potência regional comprometida com o desenvolvimento político e econômico da América Latina através de algum tipo de relação regional institucionalizada, e a UE está disposta a exportar o “modelo de integração regional”, que acredita que funcionou bem na Europa.³² Embora as visões para a região não sejam as mesmas, seria benéfico para ambas as partes se seus objetivos fossem alinhados e, desse modo, pudessem melhorar as relações e aumentar o comércio entre elas. Ambos os atores se comprometeram a usar a parceria estratégica UE-Brasil como uma moldura para relançar as negociações inter-regionais. A seção seguinte examina mais de perto a parceria estratégica iniciada entre a UE e o Brasil em 2007.

4. A PARCERIA ESTRATÉGICA UE-BRASIL

A União Europeia nunca definiu devidamente o que constitui uma parceria estratégica. Porém, indicou seu desejo de que esses arranjos proporcionassem relações abrangentes, contratuais, e baseadas em regras com seus parceiros estratégicos no longo prazo. As parcerias estratégicas são consideradas pela União ferramentas para perseguir os seus interesses e promover sua agenda de política externa no exterior. Atualmente, as parcerias estratégicas servem de uma moldura através da qual a União pode se envolver em uma interação um pouco mais estruturada com os parceiros que considera importantes. Por meio do regime de parceria estratégica, a UE e seus parceiros organizam reuniões de cúpula, ministeriais e de peritos. Parcerias estratégicas também têm sido utilizadas como um meio para realçar o status diplomático dos parceiros, como no caso brasileiro, mas sempre com os interesses da UE em mente.³³

31 Pollio, Emanuele, 2010. *What Kind of Interregionalism? The EU-MERCOSUR Relationship with the Emerging 'Transatlantic Triangle'*. Bruges Regional Integration and Global Governance Papers, 3. Bruges: College of Europe.

32 Gratius, 2011.

33 Domingos, 2011.

4.1. Motivações

A UE teve quatro principais incentivos para estabelecer uma parceria estratégica com o Brasil. Em primeiro lugar, reconheceu o papel do Brasil como potência emergente no sistema internacional. Com o Brasil liderando a postura agressiva do G20 em relação à liberalização do comércio agrícola durante as negociações sobre o comércio mundial, por exemplo, é agora essencial para a UE chegar a um acordo com o Brasil em questões sensíveis como os subsídios agrícolas da UE, a fim de ajudar a desbloquear o impasse persistente da rodada de Doha. Em segundo lugar, o Brasil, junto com o resto da América Latina, é um mercado emergente para a UE, e onde ela compete com os EUA e a China. Resolver a crise atual nas negociações UE-Mercosul é fundamental para garantir o acesso da UE ao mercado brasileiro. Do mesmo modo, as capacidades de exportação do Brasil no setor de energias alternativas são de interesse comercial, estratégico e ambiental para a União. Em terceiro lugar, o Brasil tem estreitos laços culturais com sua antiga potência colonial, Portugal, que sempre foi um protagonista do estreitamento das relações entre a UE e o Brasil. Portugal assumiu a Presidência da Comissão no momento em que a parceria estratégica com o Brasil foi acordada, e o presidente Lula tinha uma excelente relação de trabalho com o presidente da Comissão Manuel Barroso. A UE também destacou que o Brasil compartilha seu apoio à ordem multilateral internacional, à democracia, ao Estado de direito, à coesão social, à proteção ambiental e ao desenvolvimento sustentável. O Brasil é, portanto, visto como um potencial parceiro da UE na execução de sua agenda de política externa através do “multilateralismo eficaz”, uma prioridade estratégica para a União. Em quarto e último lugar, a UE apoia a busca do Brasil pela liderança regional na América Latina, ao menos em parte para contrabalançar a Venezuela e a Bolívia, que não se inclinam de forma tão positiva em relação à UE. A União manifestou repetidamente preocupação com a onda de populismo de esquerda nacionalista liderada por Hugo Chávez, Evo Morales e outros, que ela acredita que poderia ter um efeito destabilizador em toda a América do Sul. Ela vê o Brasil como um parceiro mais estável, construtivo e cooperativo na região.³⁴

34 Ceia, 2008a e b; Domingos, 2011; Pollio, 2010.

4.2. Objetivos

A Parceria Estratégica UE-Brasil foi lançada oficialmente numa reunião de cúpula conjunta realizada em Lisboa, em 4 de julho de 2007. As áreas centrais de cooperação mútua identificadas na época eram a promoção de um multilateralismo eficaz, energia sustentável, integração do Mercosul, estabilidade sul-americana e prosperidade, bem como o combate às alterações climáticas e à pobreza. O Plano de Ação Conjunta de 2008 estabelecia cinco objetivos principais para a parceria: promover a paz e a segurança geral através de um sistema multilateral eficaz; reforçar a parceria econômica, social e ambiental para promover o desenvolvimento sustentável; estimular a cooperação regional; desenvolver ciência, tecnologia e inovação; e promover o intercâmbio entre os povos.³⁵

A Comissão Europeia alocou 61 milhões de euros para essa finalidade de 2007 a 2013. Os recursos destinavam-se ao desenvolvimento em duas áreas políticas fundamentais: primeiro e sobretudo, fomentar as relações bilaterais entre a UE e o Brasil; e em segundo lugar, promover a sustentabilidade ambiental. Setenta por cento dessa quantia foram dedicados à primeira prioridade, enquanto os restantes 30% foram alocados para a segunda. Fundos adicionais poderiam ser canalizados através de rubricas orçamentais temáticas e programas regionais para o Mercosul e a América Latina. Fora do marco oficial da UE, vários Estados membros também financiam bilateralmente programas no Brasil.³⁶ No entanto, vale ressaltar que os 61 milhões de euros alocados para a Estratégia por País para 2007-2013, que acompanharam o lançamento da parceria estratégica, nem sequer se aproximam dos 62 milhões reservados para a cooperação CEE-Brasil no período 2002-2006.

A Comissão Europeia declarou explicitamente que sua principal prioridade para o período 2007-2013 era a “estimular intercâmbios, contatos e transferência de *know-how* entre a CEE e o Brasil”. A segunda prioridade da Comissão era a proteção, preservação e melhoria do meio ambiente e a promoção da dimensão ambiental do desenvolvimento sustentável no Brasil. Quatro objetivos foram especificados para a primeira prioridade: melhorar os diálogos setoriais

35 Brazil-European Union Strategic Partnership Joint Action Plan [online], 2008. 2nd Brazil-European Union Summit, Rio de Janeiro, dezembro. Disponível em: www.eeas.europa.eu/brazil/docs/2008_joint_action_plan_en.pdf (Acessado em: 24/02/2011).

36 European Commission, 2007.

entre a UE e o Brasil em áreas de interesse mútuo; expandir a cooperação e o intercâmbio entre as instituições europeias e brasileiras pertinentes; reforçar os laços entre os mundos acadêmicos da UE e do Brasil; e aumentar o conhecimento mútuo entre as instituições e sociedades europeias e brasileiras. Outros cinco objetivos foram delineados para a segunda área prioritária: conter o desmatamento; evitar a perda da biodiversidade; reduzir as emissões de carbono devido ao desmatamento, e assim contribuir para os esforços do Brasil no combate à mudança climática; criar renda e valor agregado para comunidades, melhorando assim as condições de vida dos povos indígenas, populações tradicionais e pobres rurais; e, finalmente, melhorar a governança na utilização de recursos naturais.³⁷

4.3. Realizações

É importante considerar duas questões fundamentais ao avaliar as parcerias estratégicas da UE: em primeiro lugar, se os objetivos estabelecidos no acordo bilateral estão sendo alcançados e, em segundo lugar, se está se desenvolvendo uma verdadeira parceria estratégica. Como ainda é cedo, é impossível tirar conclusões sobre as realizações completas da parceria estratégica entre a UE e o Brasil. No entanto, é possível fazer algumas observações preliminares.

4.3.1. O cumprimento dos objetivos

Como descrito acima, a prioridade mais importante da UE para a primeira fase da parceria estratégica era a de promover as relações bilaterais com o Brasil. Até agora, montou-se uma série de diálogos setoriais para promover a cooperação entre as duas partes (objetivo 1). Parcerias específicas e atividades conjuntas de projetos dizem respeito agora à sociedade da informação e aos meios de comunicação, além de ciência e tecnologia. Em abril de 2011, o Comitê Econômico e Social Europeu (CESE) e o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) do Brasil organizaram a quarta Mesa Redonda da Sociedade Civil UE-Brasil. Entre outras questões, os participantes discutiram a segurança alimentar, o desenvolvimento sustentável e a forma como os dois organismos podem preparar em conjunto a contribuição da

37 European Commission, 2007.

sociedade civil para a cúpula Rio + 20 em 2012. A presidente Dilma Rousseff compareceu ao evento ao lado de presidente do CESE, Staffan Nilsson e do secretário-geral do CDES Moreira Franco. A ocorrência periódica dessas mesas redondas e a participação de alto nível no evento do ano passado poderiam indicar que sociedade civil e coesão social podem constituir outra área de interesse mútuo a ser promovida mais ativamente através da parceria no futuro, mas por enquanto, é difícil dizer se isso não é mais processo do que resultado.³⁸

Novos sistemas de bolsas de estudo foram postos em prática para incentivar o intercâmbio e a cooperação entre as instituições europeias e brasileiras (Objetivo 2). A Universidade de São Paulo tomou a iniciativa com um projeto de parceria que inclui sete universidades brasileiras e sete europeias para promover a padronização de graus acadêmicos e o reconhecimento mútuo dos prêmios concedidos na UE e no Brasil, respectivamente. Em novembro de 2010, inaugurou-se um Instituto de Estudos Europeus no Brasil. O Instituto, com base na Universidade de São Paulo, pretende empreender pesquisas acadêmicas, incentivar o diálogo e organizar atividades de extensão para fortalecer os laços entre os mundos acadêmicos europeu e brasileiro (objetivo 3). O Instituto também pretende fomentar o conhecimento mútuo entre instituições e sociedades no Brasil e na UE (objetivo 4). Para tanto, oferecerá um curso de pós-graduação e cursos eletivos em Estudos Europeus.³⁹

Antes de 2007, a diplomacia bilateral de alto nível entre a UE e o Brasil era mais ou menos inexistente. Desde então, ocorreram quatro reuniões de cúpula UE-Brasil, a última das quais teve lugar em Brasília, em julho de 2010. Desse modo, a interação diplomática estruturada entre as duas partes aumentou imensamente como resultado direto da parceria estratégica. Pode-se dizer que o diálogo em desenvolvimento no nível diplomático e as discussões técnicas, sociais e acadêmicas nos níveis inferiores são as realizações mais importantes da parceria, que declarou explicitamente que sua primeira prioridade era pro-

38 European Economic and Social Committee, 2011. 4th Meeting of the EU-Brazil Round Table [online]. Disponível em: <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.events-and-activities-eu-brazil-4th-round-table> (Acessado em: 11/05/2011).

39 Erasmus Mundus Students and Alumni Association, 2010. *Launching of the European Studies Institute in Brazil* [online]. 22 de fevereiro. Disponível em: [http://www.em-a.eu/ru/glavnaja/news/article/launching-of-the-european-studies-institute-in-brazil.html?tx_ttnews\[backPid\]=6&cHash=6b122f9302](http://www.em-a.eu/ru/glavnaja/news/article/launching-of-the-european-studies-institute-in-brazil.html?tx_ttnews[backPid]=6&cHash=6b122f9302) (Acessado em: 11/05/2011).

mover as relações bilaterais entre a UE e o Brasil. A agenda política compartilhada passou a concentrar-se no estímulo a uma maior cooperação bilateral no que diz respeito a energias alternativas e à mudança climática, em particular. Ou seja, a segunda área prioritária para cooperação definida na Estratégia por País para o Brasil. O diálogo bilateral está avançando na direção certa, mas neste momento, é difícil identificar quaisquer desenvolvimentos significativos relacionados à segurança energética e à sustentabilidade ambiental que possa ser tangivelmente atribuído somente à parceria estratégica. Dito isso, combater o desmatamento, prevenir a perda de biodiversidade, reduzir as emissões de carbono, melhorar as condições de vida da população rural pobre e aperfeiçoar a governança na utilização de recursos naturais constituem metas ambiciosas de longo prazo. Portanto, não surpreende que esses segundos objetivos prioritários ainda tenham de ser cumpridos, especialmente porque recebem apenas uma fração da atenção e do financiamento recebidos pela primeira prioridade. Desse modo, esta continua a ser uma área em que o Brasil e a UE devem continuar a cooperar no futuro.

As relações comerciais entre a UE e o Brasil diminuíram. A coincidência da crise financeira europeia, o impasse das negociações UE-Mercosul e da rodada de Doha, bem como a entrada da China no mercado sul-americano incentivaram a busca pelo Brasil de relações comerciais alternativas. Ao mesmo tempo, o fracasso da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) liderada pelos Estados Unidos removeu um poderoso incentivo para que a UE pressionasse por um acordo comercial próprio com o Mercosul. Em consequência, o comércio do Brasil com a UE diminuiu em 23,7% em 2009,⁴⁰ embora seja importante notar que o comércio entre os dois havia aumentado em 15% em 2007.⁴¹ As negociações inter-regionais da UE com o Mercosul foram retomadas em maio de 2010 e partes da Europa estão experimentando alguma recuperação econômica. Assim, resta ver se o recente declínio foi uma falha temporária ou é uma tendência mais geral das relações comerciais da UE com o Brasil.

40 Gratius, 2011; Pollio, 2010.

41 Renard, 2011; Domingos, 2011.

4.2.2 Uma parceria estratégica?

Até agora, a UE não colocou o Brasil firmemente em sua agenda estratégica. A Estratégia Europeia de Segurança de 2003 não menciona o Brasil.⁴² O Relatório sobre a Implementação da Estratégia de Segurança Europeia de 2008 só se refere ao Brasil uma vez, em uma lista de “parceiros” ao lado de Noruega, Suíça e África do Sul, em oposição aos EUA, China e Rússia.⁴³ O Brasil não foi sequer mencionado no relatório de treze páginas do Conselho Europeu sobre as relações com os parceiros estratégicos da UE em 2010. A América Latina só foi mencionada numa referência de passagem à cúpula UE-América Latina/Caribe do ano anterior.⁴⁴ Como estes são os únicos documentos oficiais da UE que discutem explicitamente a agenda de política externa estratégica da União, está claro que a parceria com o Brasil não é (ainda) uma alta prioridade estratégica para a UE, apesar do lançamento da parceria estratégica entre os dois.

Alguém poderia argumentar que o primeiro passo para desenvolver uma verdadeira parceria estratégica é estabelecer uma relação bilateral, o que a UE está fazendo atualmente com o Brasil. No entanto, como vimos acima, as atividades da União relacionadas com o Brasil têm sido até agora um pouco *ad hoc*, em vez de estratégicas. Apesar do aumento da interação diplomática e do número de reuniões de cúpula, a relação necessita de objetivos, direção e conteúdo estratégicos mais claramente definidos se quiser ter um valor estratégico para a União. Para alcançar isso, os Estados membros e as instituições da UE devem priorizar e coordenar suas políticas em relação ao Brasil. A parceria estratégica pode ser uma ferramenta importante nesse sentido, se usada de forma estratégica, identificando interesses fundamentais, objetivos, meios e fins – e os implementando através do marco da parceria. Até agora, a UE mostrou poucos sinais desse comportamento estratégico.

Por sua vez, o Brasil tem utilizado a parceria com a UE como uma ferramenta estratégica em sua busca de liderança na América Latina e no mundo.

42 General Secretariat of the Council, 2003.

43 General Secretariat of the Council, 2008. Report on the Implementation of the European Security Strategy: Providing Security in a Changing World [online], 11 de dezembro. Disponível em: <http://www.consilium.europa.eu/showpage.aspx?id=266&lang=EN> (Acesso em: 11/05/2011).

44 General Secretariat of the Council, 2010. *European Council Conclusions – 16 September 2010*, 12 de outubro. EUCO 21/01/10 REV 1.

O Brasil está ansioso para promover uma imagem de si mesmo como uma democracia latino-americana bem sucedida e como ator político e econômico significativo na arena internacional.⁴⁵ Ao classificar o país como “potência emergente” e parceiro estratégico, a UE reconhece o aumento da importância internacional do Brasil. Isso também ajuda o Brasil a contrabalançar a relação da UE com o México, que é tradicionalmente o principal parceiro da Europa na região e, desde 2008, também um parceiro estratégico da União. Além disso, dá ao Brasil uma vantagem em suas relações com a UE, em comparação com rivais regionais como Venezuela, Bolívia e, até certo ponto, Argentina. Em outras palavras, a parceria estratégica tornou o Brasil um parceiro mais igual à UE e um ator mais “internacional” em sua própria região.⁴⁶

O Congresso brasileiro criou um Grupo Parlamentar Brasil-UE. Porém, os Estados-Membros em separado, com destaque para França, Alemanha, Itália, Portugal e Espanha, ainda aparecem com mais importância na agenda política externa brasileira do que a UE como um todo. Desde a assinatura da parceria estratégica, a relação com a União Europeia tornou-se uma prioridade menos pertinente para os formuladores da política externa brasileira, em particular no governo Lula, que, como vimos acima, concentrou seus esforços internacionais em outros lugares.⁴⁷ O Brasil também não adotou posições mais amistosas em relação à UE em negociações internacionais desde o lançamento da parceria. Por exemplo, o país votou contra as sanções contra o Irã que a UE apoiava na votação do Conselho de Segurança de junho de 2010. Como mencionado acima, o Brasil também desempenhou um papel fundamental na posição agressiva do G20 nas negociações comerciais mundiais, quando chamou as normas ambientais da UE de “protecionismo disfarçado”. O Brasil busca agora um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas e uma posição mais igualitária no FMI, o que diminuiria o atual nível da representação da UE através de seus Estados membros.⁴⁸ Estes são alguns exemplos dos limites da influência estratégica de Bruxelas em Brasília. Eles sugerem que a parceria não produziu até agora o benefício estratégico para a União que ela pretendia que tivesse. A seção final deste artigo examina os de-

45 Domingos, 2011.

46 Domingos, 2011.

47 Domingos, 2011.

48 Gratius, 2011.

safios e as oportunidades futuras. E conclui recomendando quatro áreas-chave em que os estrategistas políticos de Bruxelas precisam se concentrar em suas futuras negociações com o Brasil.

5. CONCLUSÃO: DESAFIOS, OPORTUNIDADES E RECOMENDAÇÕES

A UE e os seus Estados-membros estão se tornando menos importantes em um mundo cada vez mais multipolar. Se querem continuar a ser relevantes para além de suas fronteiras, eles precisam estabelecer e manter relações construtivas com as potências existentes e emergentes no cenário mundial. No caso do Brasil, a UE ainda precisa determinar seu direcionamento estratégico. Mas isso significaria, como sugeriu Renard, que a parceria é vazia de significado e substância? Por enquanto, a resposta a essa pergunta talvez seja afirmativa, mas a parceria estratégica pode ser usada para promover os interesses e a influência da UE, se a União usá-la com essa finalidade no futuro. O Brasil foi descrito como um “parceiro natural” da UE devido ao seu compromisso compartilhado com o multilateralismo, o regionalismo, a democracia, os direitos humanos, a paz e as energias alternativas. As duas partes apoiam explicitamente o desenvolvimento sustentável e a coesão social, ambas são predominantemente poderes civis e afirmam seguir uma agenda normativa semelhante na arena internacional. Não obstante, na prática, a UE e o Brasil têm se posicionado de forma diferente em várias questões globais. Em consequência, sua relação atual foi descrita como “cordial, mas distante”.⁴⁹ Há, no entanto, algum potencial, que, se perseguido, pode fazer com que as coisas melhorem. O Brasil elegeu uma nova presidente, que tem um interesse pessoal em questões de energia⁵⁰ e de direitos humanos,⁵¹ duas das principais prioridades da política

49 Gratius, 2011.

50 Tendo sido ministra da Energia no governo do presidente Lula, Rousseff tem ampla experiência de trabalho com questões relacionadas com a energia. BBC, 2011. *Country Profile: Brazil*.

51 Na década de 1960, Rousseff entrou para a resistência clandestina à ditadura militar que tomou o poder no Brasil em 1964. No começo da década de 1970, ela foi presa, torturada e passou três anos na cadeia. Por isso, espera-se que tenha um compromisso pessoal com os direitos humanos. Ela expressou consternação diante da violência motivada por gênero, como no caso de Shakine Mohammadi Ashtiani, que foi recentemente condenada à morte por apedrejamento no Irã. Rousseff indicou que teria votado a favor da última resolução da ONU sobre direitos humanos no Irã, ao passo que o presidente Lula votou contra as sanções. BBC, 2011. *Country Profile: Brazil*.

externa da UE, de acordo com a Estratégia Europeia de Segurança. A presidente Dilma Rousseff confirmou que ambas constituem pilares importantes da política externa de seu governo. A participação temporária do Brasil no Conselho de Segurança da ONU em 2011, que coincide com a de Alemanha e Portugal, representa uma oportunidade para uma maior cooperação em questões internacionais de interesse comum para a UE e o Brasil na ONU.⁵² Setenta por cento dos brasileiros são a favor de uma maior cooperação com a UE e, do grupo do BRIC, o país é o maior beneficiário de investimento direto externo da UE.⁵³ A União poderia tirar proveito dessas condições propícias à cooperação para reforçar sua relação com o Brasil. Porém, para tanto seria preciso uma ação estratégica por parte da União, que teria de identificar e priorizar políticas específicas e se concentrar na implementação delas. Isso poderia ser facilitado através da parceria estratégica.

O comércio continua sendo outro interesse fundamental e oportunidade para a futura cooperação entre o Brasil e a UE. Juntamente com a Estratégia por País, a Comissão Europeia publicou o Documento de Estratégia Regional Mercosul para 2007-2013, em que fundos de cooperação foram destinados a desenvolver a associação inter-regional. A UE esperava que isso pudesse fomentar novas oportunidades de comércio entre as duas partes. Ela ainda é um dos principais parceiros comerciais do Brasil. Apesar da recente recessão, ela responde por 22,9% do comércio total do país. Do mesmo modo, o Brasil continua sendo o mercado fundamental da UE na América do Sul. Em 2009, era o décimo parceiro comercial da União e um dos principais fornecedores de produtos agrícolas, apesar das discordâncias em curso a respeito da Política Agrícola Comum da UE (PAC). Ambas as partes se comprometeram – em palavras – a assinar um Acordo de Associação entre o Mercosul e a UE em 2011. Resta saber se isso vai realmente acontecer. O maior obstáculo para o apoio brasileiro ao processo inter-regional tem sido a disputa em relação aos produtos agrícolas, que constituem quase 50% das exportações do país para a UE. No entanto, em 2013, a União deverá rever a PAC, que inclui produtos sensíveis para o Brasil como açúcar, vinho, carne, legumes e leite. Poderia ser uma oportunidade para fazer avançar o processo inter-regional entre a UE e o Mercosul,

52 Gratius, 2011.

53 Gratius, 2011; Grevi, 2008

o comércio com o Brasil dentro dele e as negociações da OMC em torno dele, se a UE estiver disposta a ceder em seus subsídios agrícolas.⁵⁴

Tanto a UE como o Brasil têm enfatizado a necessidade de investir em energias alternativas para combater a mudança climática global. Trata-se de uma área em que ambos os parceiros já estão ativos. A UE concentrou-se na tecnologia eólica e solar, enquanto o Brasil produz biocombustíveis e etanol. O país espera se tornar um dos principais produtores e exportadores de biocombustíveis do mundo, e a UE está prestes a se tornar o maior mercado para eles. A União comprometeu-se a utilizar 20% de energias renováveis e 10% de biocombustíveis até 2020. Trata-se de uma questão estratégica para a UE, que depende atualmente de petróleo e gás proveniente de regiões menos seguras do mundo. Desse modo, os dois são “parceiros naturais” também no que diz respeito à preservação do meio ambiente e à promoção de energias renováveis. Porém, para que a cooperação nessa área de interesse mútuo seja desenvolvida estrategicamente, é preciso entrar em acordo sobre uma agenda conjunta e projetos específicos e implementá-los. A parceria estratégica poderia ser um marco útil para concentrar a atenção política, canalizar a ajuda financeira e consolidar a ação bilateral a esse respeito.⁵⁵

Uma última área de cooperação estratégica se encontra na provisão de paz e segurança internacionais. Enquanto os orçamentos europeus de defesa e ajuda estão sendo cortados e as forças armadas e agências de desenvolvimento dos principais Estados membros estão preocupadas com o Afeganistão e a África, o Brasil está assumindo um papel mais proativo na manutenção da paz internacional. O país, que era tradicionalmente neutro, tem atualmente 1.280 soldados de manutenção da paz que servem sob a bandeira da ONU. Ele lidera a Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti, com o apoio de Argentina e Chile, entre outros. Também contribuiu com 17,8 milhões de dólares para o orçamento de manutenção de paz das Nações Unidas. A UE poderia estimular o Brasil a se tornar mais ativo na promoção da paz e da segurança internacional e apoiar a agenda da UE sobre prevenção de conflitos e gestão de crises.⁵⁶

54 Gratius, 2011.

55 Grevi, 2008.

56 Grevi, 2008.

Em conclusão, a UE ainda pode revitalizar sua parceria estratégica com o Brasil. Em particular, os dois poderiam cooperar mais estreitamente no que diz respeito à democracia e às questões relacionadas com os direitos humanos por meio de coordenação e posicionamento conjunto na ONU, melhorar as relações inter-regionais, através da assinatura do tão esperado acordo UE-Mercosul e estabelecer uma maior convergência na produção e no consumo de energia renovável. Por fim, a UE e o Brasil poderiam reforçar sua cooperação na provisão de paz e segurança, especialmente na África, onde a cooperação triangular poderia compensar os cortes nos orçamentos europeus de ajuda e defesa, à medida que o Brasil assume seu papel de potencial doador futuro e pacificador internacional.⁵⁷

RICHARD WHITMAN é Professor de Política e Relações Internacionais da Escola de Política e Relações Internacionais. Ele leciona na Universidade de Kent desde setembro de 2011. Ele também é Fellow Associado da Chatham House (anteriormente conhecida como o Royal Institute of International Affairs) e um Fellow Acadêmico no Centro de Política Europeia. Ele escreve regularmente e pesquisa para think tanks e sua publicação mais recente para a Chatham House é “A Diplomatic Entrepreneur: Making the most of the European External Action Service” (2011).

ANNEMARIE PENN RODT é Professora Associada do Departamento de Sociedade e Globalização na Universidade de Roskilde, Dinamarca. Ela também foi Fellow Pós-Doutoral na Faculdade de Ciência Política na Universidade do Sul da Dinamarca.

BRASIL-UNIÃO EUROPEIA: UM PASSO PARA A FRENTE, DOIS PARA TRÁS?

*Rui Faria da Cunha*¹

RESUMO

O presente artigo analisa a evolução recente das relações políticas, comerciais e de investimento entre o Brasil e a União Europeia e procura estabelecer uma relação entre estas dimensões, buscando um padrão e uma tendência que possa antecipar o futuro próximo.

Observados os fluxos de comércio e investimento nos primeiros anos do século XXI, há uma aparente coincidência entre o seu crescimento e o avanço da agenda política. A partir de 2011, no entanto, observa-se um abrandamento da atividade econômica. A confirmar-se uma relação entre os avanços das agendas política e econômica, poderá o reforço da primeira ter um efeito positivo na segunda? De que forma?

Mais do que apresentar resposta definitivas, o artigo procura lançar a discussão sobre o tema. Relações políticas

Apesar do estabelecimento de relações diplomáticas ter ocorrido em 1960, as relações políticas entre o Brasil e o bloco europeu decolaram apenas em 1992, com a assinatura do Acordo-Quadro de Cooperação, no qual as Partes Contratantes se comprometeram a conferir um novo impulso às suas relações através, em especial, do desenvolvimento da cooperação em matéria de comércio, investimentos, finanças e tecnologia.

Em 1995, Mercosul e União Europeia assinaram um Acordo-Quadro Inter-Regional de Cooperação, que estabeleceu o arcabouço para a negociação

1 Este artigo é da exclusiva responsabilidade do autor.

de um Acordo de Associação entre as duas regiões, com três pilares: diálogo político, cooperação e comércio.

Em 2004, a relação sofreu um novo impulso, com a assinatura de um Acordo de Cooperação Científica e Tecnológica, que visava incentivar, desenvolver e facilitar as atividades de cooperação em áreas de interesse comum através da realização e apoio a atividades de pesquisa e desenvolvimento científico e tecnológico.

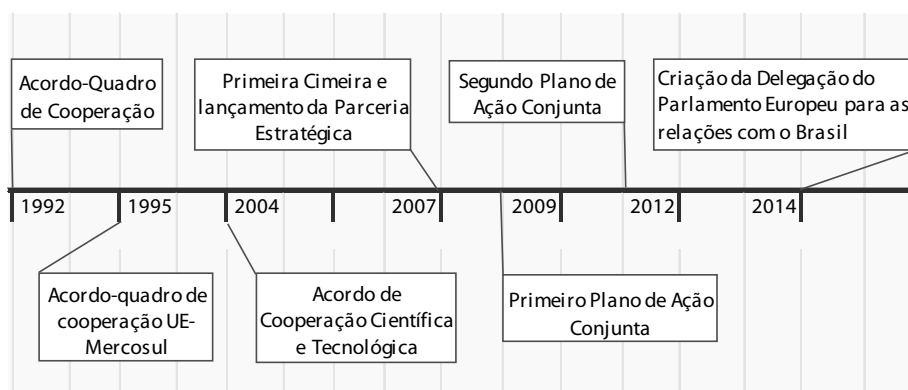
Em 2007, no entanto, o lançamento da Parceria Estratégica Brasil-União Europeia durante a primeira Cúpula bilateral, com o objetivo de promover a prosperidade, proteger o meio ambiente e reformar a governança global, levou a relação entre os parceiros para outro patamar.

No âmbito da Parceria Estratégica, foram assinados dois Planos de Ação Conjunta (JAP – Joint Action Plan), em 2008 e 2011, cobrindo os triênios 2009-2011 e 2012-2014, e criados mais de trinta diálogos setoriais, cobrindo temas tão diversos como Agricultura e Desenvolvimento Rural, Direitos Humanos ou Pequenas e Médias Empresas.

Desde 2007, as duas partes realizaram sete reuniões anuais de Cúpula e outros tantos Encontros Empresariais, que impulsionaram o relacionamento bilateral quer ao nível público, quer privado.

Já em 2014, o Parlamento Europeu criou a “Delegação para as relações com a República Federativa do Brasil”, que tem como objetivo principal o acompanhamento da Parceria Estratégica.

Gráfico 1. *Timeline* relações políticas Brasil-UE



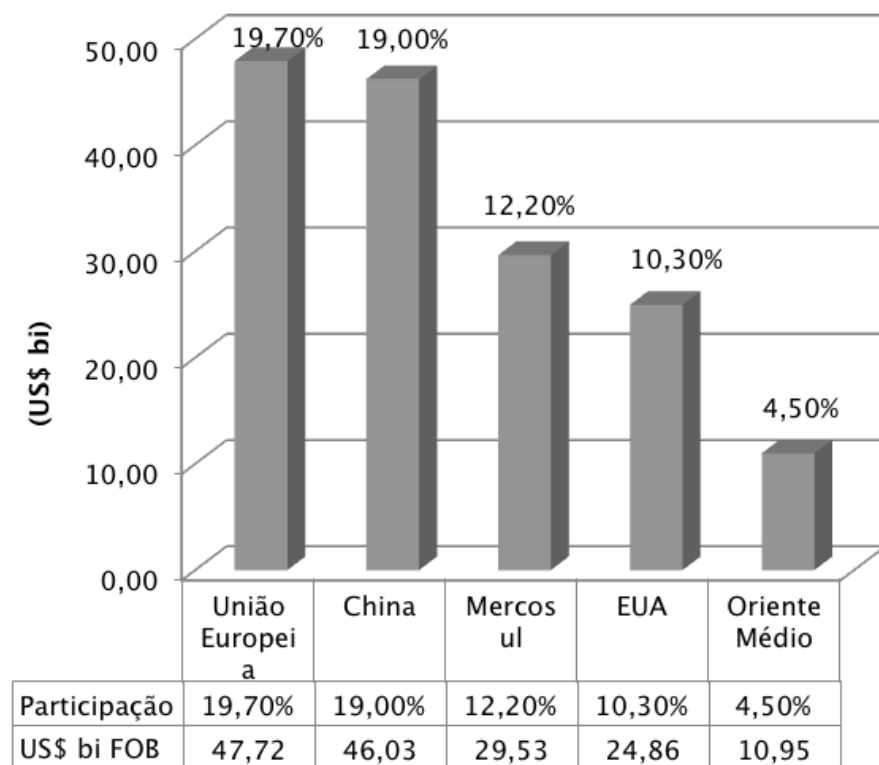
Elaboração: autor.

INTERCÂMBIO COMERCIAL

Começando pelos últimos dados estatísticos anuais disponíveis, de 2013, constata-se que a União Europeia, no seu conjunto, mantém a sua posição como principal destino das exportações do Brasil e origem das suas importações.

No que se refere às exportações, a União Europeia respondeu por 19,7% do total, à frente da China, com 19%, do Mercosul, com 12,2%, dos Estados Unidos, com 10,3% e do Oriente Médio, com 4,5% (v. gráfico 2).

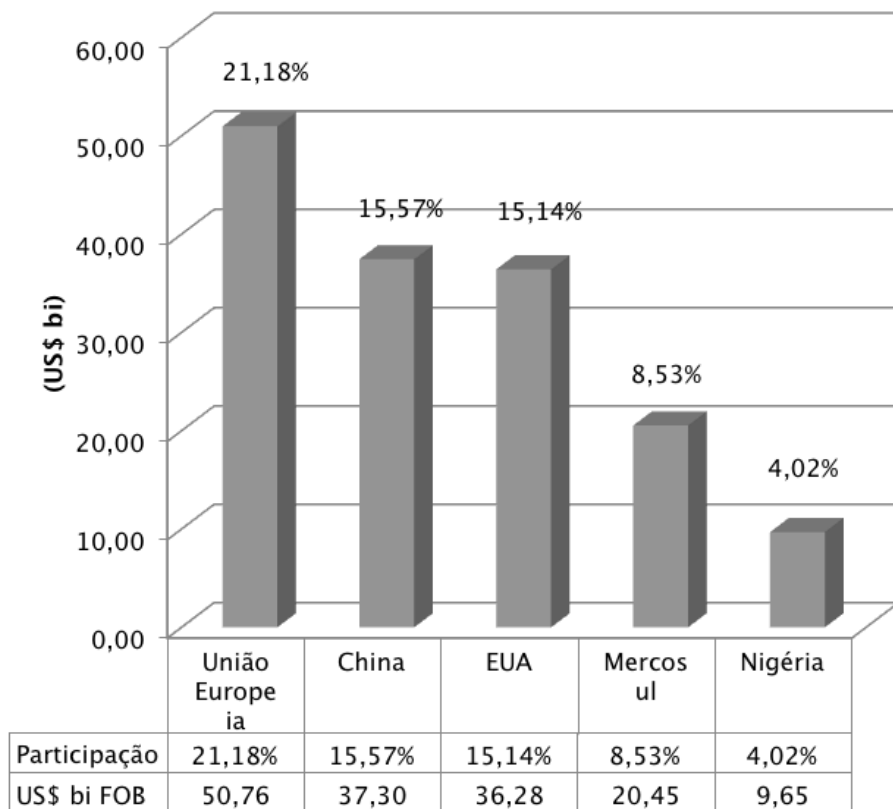
Gráfico 2. Exportações do Brasil. Principais parceiros comerciais 2013



Fonte: SECEX. Elaboração: autor.

No que se refere às importações, a União Europeia surge igualmente como o principal fornecedor do Brasil, com 21,18% do total, seguida da China, com 15,57%, Estados Unidos, com 15,14%, Mercosul, com 8,53% e Nigéria, com 4,02% (v. gráfico 3).

Gráfico 3. Importações do Brasil. Principais parceiros comerciais 2013



Fonte: EUROSTAT. Elaboração: autor.

Em relação à composição das exportações brasileiras para o bloco europeu, em 2013, distribuiu-se em partes iguais entre produtos básicos e industrializados (manufaturados e semimanufaturados), com destaque para a venda de minérios, farelo de soja, combustíveis e grãos (ver tabela 1)

Tabela 1. Composição das exportações brasileiras para a UE 2013

Descrição	Valor	Participação
Minérios	7 521	15,70%
Farelo de soja	4 731	9,90%
Combustíveis	3 425	7,20%
Grãos	2 811	5,90%

Café, chá, mate e especiarias	2 554	5,30%
Embarcações flutuantes	2 453	5,10%
Máquinas mecânicas	2 302	4,80%
Pastas de madeira	2 073	4,30%
Preparações produtos hortícolas	1 585	3,30%
Carnes	1 365	2,90%
Subtotal	30 819,60	64,50%
Outros produtos	16 952,00	35,50%
Total	47 772	100,00%

Já as importações brasileiras provenientes da União Europeia, no mesmo ano, foram compostas, em esmagadora maioria, por produtos industrializados, com destaque para as máquinas mecânicas (23,4%), automóveis (10,5%), produtos farmacêuticos (8,10%) e máquinas elétricas (7,8%) (ver tabela 2).

Tabela 2. Composição das importações brasileiras da UE 2013 (US\$ milhões, FOB)

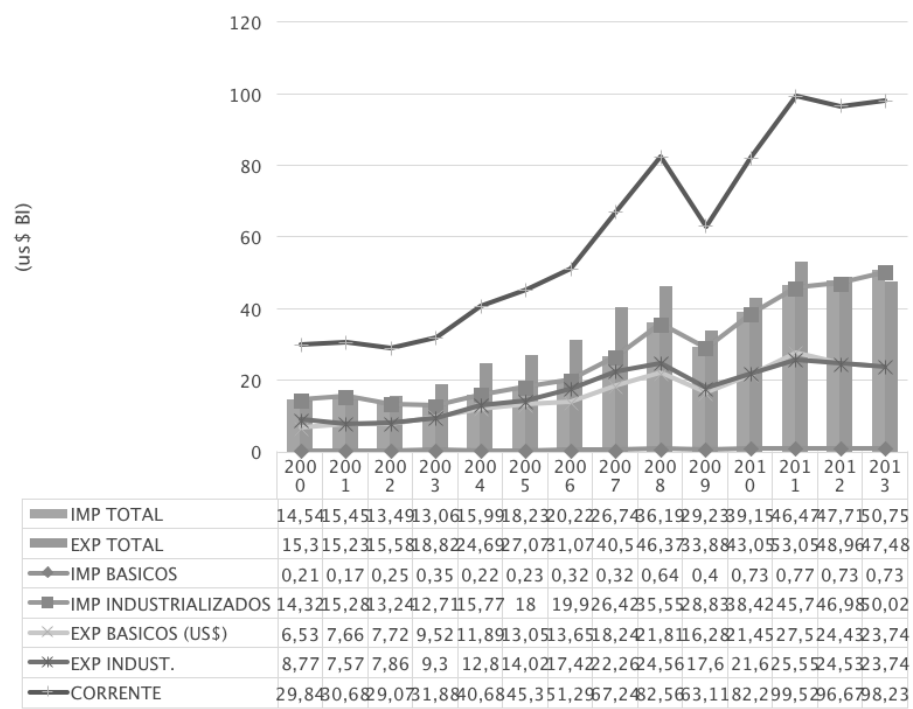
Descrição	Valor	Participação
Máquinas mecânicas	11 863	23,40%
Automóveis	5 345	10,50%
Farmacêuticos	4 087	8,10%
Máquinas elétricas	3 964	7,80%
Químicos orgânicos	3 066	6,00%
Combustíveis	2 637	5,20%
Instrumentos de precisão	2 432	4,80%
Plásticos	2 069	4,10%
Diversos inds químicas	1 753	3,50%
Obras de ferro/aço	1 697	3,30%
Subtotal	38 913	76,70%

Fonte : SECEX.

Analisada a evolução do intercâmbio comercial no período de 2000 a 2013, assistimos a um crescimento de 210,32% das exportações do Brasil para a União Europeia (de US\$ 15,3 bi para US\$ 47,48 bi), de 249,03% das importações da União Europeia para o Brasil (de US\$ 14,54 bi para US\$ 50,75 bi) e de 229,18% na corrente de comércio (de US\$ 29,84 bi para US\$ 98,23 bi) (ver gráfico 4).

Olhada a composição das trocas comerciais no mesmo período, verifica-se que a exportação de produtos básicos do Brasil para a União Europeia cresceu 263,55% (de US\$ 6,53 bi para US\$ 23,74 bi) e industrializados 170,69% (de US\$ 8,77 bi para US\$ 23,74 bi), tendo a importação de produtos básicos da União Europeia crescido 247,61% (de US\$ 0,21 bi para US\$ 0,73 bi) e industrializados 249,30% (de US\$14,32 bi para US\$ 50,02 bi) (ver gráfico 4).

Gráfico 4. Intercâmbio comercial Brasil-UE

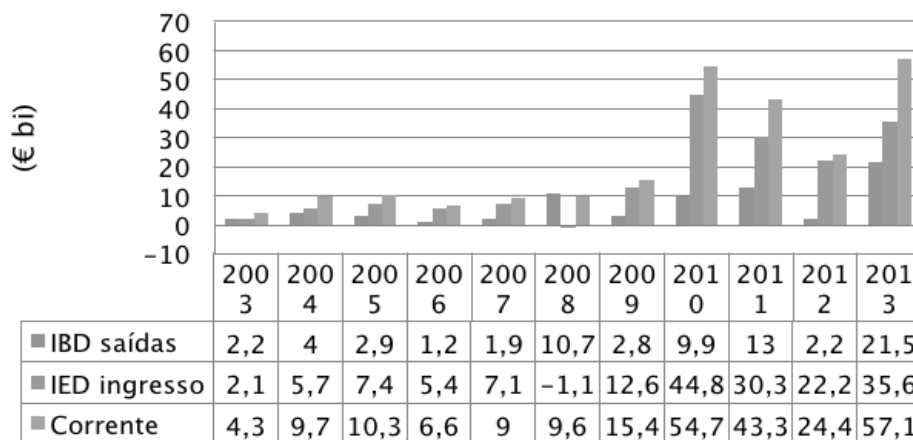


Fonte: SECEX. Elaboração: autor.

INVESTIMENTO

No que se refere aos fluxos de investimento entre o Brasil e a União Europeia, apesar da falta de consistência das diversas estatísticas analisadas, devido, nomeadamente, às diferentes definições de IDE, verificou-se, entre 2003 e 2013, um aumento significativo quer dos ingressos (de €2.1 bi para €35.6 bi), quer das saídas (€2.2 bi para 21.5 bi) (ver gráfico 8).

Gráfico 8. Brasil-UE Fluxos de investimento



Fonte: EUROSTAT. Elaboração: autor.

DA ASCENSÃO À ESTAGNAÇÃO?

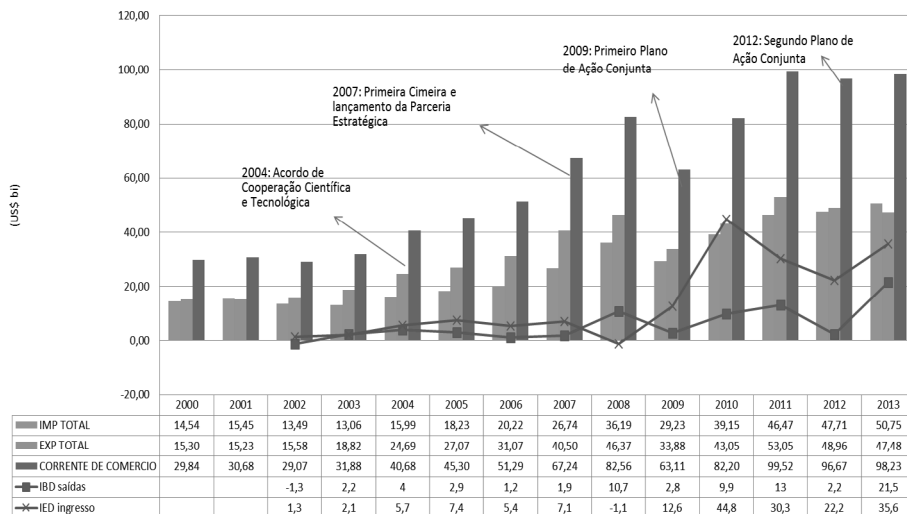
Analisados os dados estatísticos desde o início do século XXI, constata-se um enorme crescimento dos fluxos de comércio e investimento entre o Brasil e a União, com aumentos superiores a 200 e 1000%, respectivamente.

Por outro lado, no mesmo período, também a relação política entre os dois parceiros comerciais se reforçou, com a assinatura do Acordo de Cooperação Científica e Tecnológica em 2004, o lançamento da Parceria Estratégica Brasil-União Europeia em 2007, as sete Cúpulas e Encontros Empresariais anuais entre 2007 e 2014, os dois Planos de Ação Conjunta em 2008 e 2011 e a criação da “Delegação para as relações com a República Federativa do Brasil” do Parlamento Europeu, já em 2014.

Parece assim haver uma coincidência entre o aumento da atividade política e dos fluxos de comércio e investimento (ver gráfico 9).

Observado o gráfico, a assinatura do acordo de cooperação científica e tecnológica em 2004 e o lançamento da parceria estratégica em 2007 aparentam constituir simultaneamente uma consequência e um impulsionador do crescimento das relações comerciais e de investimento. Com exceção do ano de 2009, fruto da crise financeira internacional, o crescimento das trocas comerciais foi ininterrupto entre 2004 e 2011, data em que atingiu o pico e iniciou, aparentemente, uma tendência descendente.

Gráfico 9. Brasil-UE Fluxos de comércio e investimento v Marcos políticos



Fonte: SECEX. Elaboração: autor

O que poderá estar na origem desse abrandamento? Será o início de uma queda prolongada? Poderá o reforço das relações políticas dar mais uma vez um impulso aos fluxos de comércio e investimento? Que reforço poderia ser esse?

Uma das explicações para uma eventual tendência de abrandamento poderá encontrar-se nas negociações comerciais internacionais.

Num mundo cada vez mais globalizado e interdependente, com cadeias de valor globais que envolvem com frequência diferentes continentes, os acordos comerciais bilaterais e plurilaterais, sobretudo com o impasse da rodada de Doha, ganharam uma renovada relevância.

A título de exemplo, os Estados Unidos têm atualmente em vigor acordos de livre comércio com 20 países, encontrando-se em negociações com vários países da região Ásia-Pacífico para a conclusão do chamado Acordo de Parceria Trans-Pacífico (TPP, no acrônimo inglês) e com a União Europeia para a conclusão do chamado Acordo de Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento (TTIP, no acrônimo inglês)².

2 A lista completa pode ser consultada em: <http://www.ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements>

Já a União Europeia, concluiu, nos últimos anos, acordos de livre comércio com o México (1997), Chile (2002), Coreia do Sul (2010), Colômbia e Peru (2010), América Central (2012) e Ucrânia (2014). Em setembro de 2014, mantinha negociações, entre outros, com os Estados Unidos, ASEAN, Japão, Índia ou Ucrânia³.

Outro fator importante a considerar, na medida em que pode afetar fortemente as exportações brasileiras para o bloco europeu, é o Sistema Geral de Preferências (SGP).

Em janeiro de 2014, o Brasil foi excluído do SGP da União Europeia, tendo o executivo europeu justificado a decisão com o ingresso da economia brasileira no grupo dos países de renda média-alta, segundo o Banco Mundial.

Tal como o Brasil, foram excluídos do SGP europeu outros países da região, como Argentina, Cuba, Venezuela e Uruguai. Outros se mantiveram, como Bolívia, Colômbia, Costa Rica, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicarágua, Panamá, Paraguai e Peru.

Estima-se que os setores mais prejudicados deverão ser os de máquinas, autopeças, plásticos e produtos têxteis e químicos, principais beneficiados pela redução tarifária de 3,5 pontos percentuais que a União Europeia concedeu ao Brasil até dezembro de 2013.

No entanto, para alguns dos países que perderam igualmente a preferência tarifária, o impacto será muito reduzido ou mesmo nulo, porquanto já dispunham de vantagens decorrentes de acordos comerciais assinados com a União Europeia. Nesse grupo de países, encontram-se México, África do Sul, Argélia, Egito, Jordânia, Líbano, Marrocos, Tunísia e vários países do Caribe, incluindo a República Dominicana.

A assinatura de um acordo de livre comércio com a União Europeia, dentro ou fora daquele que vem sendo negociado desde 1999 entre o Mercosul e o bloco europeu, poderia não só mitigar os efeitos da perda da preferência tarifária, mas também integrar o Brasil na atual corrente de negociações comerciais bilaterais ou plurilaterais e compensar as vantagens que alguns dos seus principais concorrentes conquistaram ao assinar acordos com a União Europeia.

3 A lista completa pode ser consultada em: http://ec.europa.eu/enterprise/policies/international/facilitating-trade/free-trade/index_en.htm

CONCLUSÃO

A primeira década do século XXI assistiu a um crescimento exponencial das relações políticas e comerciais entre o Brasil e a União Europeia, com a assinatura de importantes acordos de cooperação e parceria e valores recorde de comércio e investimento. Esse crescimento pode, no entanto, ter atingido o seu pico em 2011, ano a partir do qual se verifica um abrandamento das relações econômicas. A confirmar-se a tese de que os avanços da agenda política e econômica estiveram interligados na primeira década do Século XXI, um novo marco político poderá relançar o crescimento dos fluxos de comércio e investimento. Observada a clara aposta da União Europeia e outros *players* mundiais na assinatura de acordos de livre comércio bilaterais e plurilaterais (em detrimento do multilateralismo), nomeadamente com países que concorrem diretamente com o Brasil pelo acesso ao mercado europeu e os efeitos do fim da preferência tarifária que a União Europeia concedia a uma parte importante das exportações brasileiras, a assinatura de um acordo de livre comércio entre o Brasil e a União Europeia, dentro ou fora das negociações em curso entre o Mercosul e o bloco europeu, aparece como um avanço natural da relação bilateral que poderá alicerçar um crescimento sustentado das relações de comércio e investimento.

RUI FARIA DA CUNHA é Advogado, licenciado pela Universidade de Coimbra, pós-graduado em direito da concorrência pelo King's College, mestre em direito europeu pelo Instituto Europeu de Administração Pública, mestre em contencioso europeu pelo Instituto Internacional Universitário do Luxemburgo. Gerente de Relações Governamentais do escritório da Apex-Brasil em Bruxelas, Bélgica.

BRASIL, AMÉRICA LATINA E A UNIÃO EUROPEIA DIANTE DE NOVAS AGENDAS GLOBAIS

Miriam Gomes Saraiva

O Brasil e a União Europeia são ambos fortemente comprometidos tanto com o multilateralismo global quanto com o regionalismo, mas não partilham a mesma visão do significado desses dois mecanismos de interação. É, portanto, difícil encontrar afinidades entre ambos quando examinamos as posições assumidas pelas duas partes nas dimensões multilateral global e regional. O objetivo deste artigo é contrastar a política externa do Brasil e ações da União Europeia (UE) ante temas da agenda global, em foros multilaterais e inter-regionais.

O Brasil tem três canais distintos que mediam suas relações com o a UE: Brasil-UE, relações bilaterais do Brasil com seus Estados membros, e UE-MERCOSUL/CELAC nos marcos do inter-regionalismo. De acordo com a tradição realista da diplomacia brasileira, alguns países membros da UE – especialmente Alemanha, Reino Unido, França, Espanha e Portugal – são considerados parceiros importantes por diferentes motivos, enquanto a UE em seu coletivo é identificada como um ator que traz complicações no campo comercial. A diplomacia brasileira ainda não tem organizado o caminho mais eficiente para interagir com o Serviço Europeu de Ação Externa (apesar da parceria estratégica vir favorecendo essa interação). A percepção da UE como ator político internacional que defende posições comuns diante dos novos temas da agenda internacional não está definida nos marcos da política externa brasileira.

O foco deste artigo é posto em duas dimensões nas quais o sucesso e limites da interação Brasil-UE perante temas multilaterais da nova agenda global podem ser identificados. Em primeiro, é detectada a existência de divergências

entre os dois em instituições multilaterais globais e, em segundo, são apresentados interações e distanciamentos do comportamento de ambos nos marcos do regionalismo latino-americano.

Importante assinalar, como ponto de partida a ser considerado, que o Brasil é um estado-nação, enquanto a UE é uma entidade regional, com um corpo de atuação supranacional e com possíveis exceções de comportamento entre seus estados-membros; e a América Latina é uma região desigual com fortes traços de assimetria e divergências em seu interior em termos de visões sobre a política e a economia.

OS LIMITES DO IMPACTO NOS FOROS MULTILATERAIS DA PARCERIA ESTRATÉGICA BRASIL-UNIÃO EUROPEIA

No início do governo de Lula da Silva, prevalecia a ideia no Brasil de que a UE e seus estados-membros poderiam ser aliados importantes para contrabalançar o poder dos Estados Unidos na arena global. A percepção consolidada da diplomacia brasileira era de que havia valores comuns entre o Brasil e a UE em temas como desenvolvimento, democracia e paz internacional, e no que diz respeito à defesa do multilateralismo na política global.

Quando a parceria estratégica foi assinada, em 2007, o reforço do multilateralismo e a busca de ações conjuntas em temas de direitos humanos, pobreza, questões ambientais e energia eram objetivos comuns expressos no documento. A estruturação de iniciativas de cooperação triangular em países de menos recursos também era vista como possível pelos dois lados.

Como razões de fundo para esta iniciativa, desde a perspectiva europeia pode-se apontar o papel ativo do Brasil em temas internacionais com destaque à Rodada Doha; a busca por parte da UE de parcerias com países emergentes; e a percepção do Brasil como parceiro potencial em fóruns multilaterais. Os formuladores brasileiros, por sua vez, identificavam a parceria com a UE como instrumento para fortalecer o prestígio internacional do país, assim como a viam como um canal para aproximar o Brasil de países europeus de maior relevância desde o ponto de vista brasileiro. A expectativa brasileira de aumento de investimentos e transferência de tecnologia para o Brasil também favoreceram a assinatura do acordo.

Após seis anos a parceria estratégica mostrou avanços no plano bilateral. Em 2008 foi estabelecido em Plano de Ação Conjunta com validade de três

anos e em 2011 foi substituído por um novo Plano, que tem vigência até final de 2014 que, dentre as trintas áreas de diálogos estabelecidas, reforça o desejo das partes de atuarem conjuntamente em temas da agenda global.

No entanto, o maior avanço da interação nos marcos da parceria vem se dando na dimensão bilateral Brasil-UE. Os novos esquemas de intercâmbio de estudantes e pesquisadores cresceram e as próprias cúpulas anuais têm contribuído fortemente para a consolidação de um mecanismo de interação entre as agências brasileiras e o Serviço Europeu de Ação Externa. No campo comercial, cresceram mais as importações da UE para o Brasil. No campo de cooperação, foi assinada uma primeira iniciativa triangular, a ter lugar em Moçambique.

Mas no plano multilateral frente às novas agendas houve poucos avanços. Apesar da partilha de valores entre o Brasil e a UE, desde a assinatura da parceria estratégica que, se por um lado os países europeus foram identificados como aliados importantes na revisão das instituições internacionais, por outro lado foram visíveis as dificuldades de aproximação em temas importantes. Com muita rapidez, ficou claro para a diplomacia brasileira que as concepções dos dois lados não encontravam muitas convergências. O fato de, em uma ordem política fragmentada, a UE buscar construir pontes entre os Estados Unidos e países do Sul, obstaculizou a construção de uma aproximação brasileira da UE para a revisão da ordem global. A UE vem, portanto, ocupando desde então um papel ambíguo na política externa brasileira.

Em termos mais gerais, o governo Lula adotou uma política externa autônoma e proativa na arena global, com vistas a levar adiante uma reforma das instituições internacionais, priorizando a formação de coalizões com outros países emergentes do Sul, e abrindo novos espaços para a cooperação sul-sul. O governo Dilma Rousseff seguiu a mesma estratégia no que diz respeito às prioridades e manteve o perfil autonomista da política externa, embora tenha reduzido as iniciativas comprometendo, portanto, a proatividade.

Neste cenário, as divergências nos fóruns multilaterais se fizeram sentir. Houve, inicialmente, votos diferentes nas Nações Unidas tanto sobre o acordo nuclear com o governo iraniano, em 2010, quanto no que diz respeito à ampliação do Conselho de Segurança, assim como posições distintas foram defendidas no Fundo Monetário Internacional. Em relação aos temas de direitos humanos, durante o governo de Lula a questão foi preterida em nome de outras prioridades de parcerias com parceiros emergentes. Como agravante, o governo Lula buscou articular direitos humanos com desenvolvimento,

enquanto países da UE mostravam preferência por condenação a países específicos por desrespeito aos direitos político e civis. Na prática, as posições brasileiras convergiram com as posições de outros países emergentes.

A ascensão de Dilma Rousseff não aproximou os dois parceiros no campo multilateral. No que diz respeito às ações em fóruns multilaterais globais, embora tenha havido inicialmente expectativas de ajustes em relação ao tema dos direitos humanos, conformou-se uma tensão entre respeito do Brasil por alguns princípios dos direitos humanos e seu respeito pela soberania dos Estados, em sua abordagem multilateral frente a situações de crise. Apesar do apoio brasileiro a algumas resoluções do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas contra o Irã e a Coreia do Norte, seguiu existindo distância entre as posições do Brasil e da UE diante do tema.

No campo de interseção dos direitos humanos com a segurança, não houve coincidência com a posição predominante entre os estados membros da UE no que diz respeito aos enfrentamentos internos na Líbia (neste caso houve uma exceção com a posição da Alemanha) e na Síria, e a posição brasileira manteve os princípios da não-intervenção e da solução pacífica de controvérsias, tão consolidadas no Itamaraty. O distanciamento dos princípios tradicionalmente sustentados pela UE pode ser visto também no caso da “responsabilidade de proteger”. Sem desprezar a importância do princípio, a diplomacia brasileira de Dilma Rousseff sugeriu uma ideia correlata, mas diferente – “responsabilidade ao proteger” – como a estratégia mais apropriada para garantir a proteção de indivíduos em casos de crise. Esta ideia sugere que medidas coercitivas deveriam ser implementadas apenas como última opção e, em caso de intervenção militar, o Conselho de Segurança deveria monitorar sua implementação. A UE resistiu a esta proposta, na defesa de que, em algumas situações de crise, é importante haver flexibilidade para se poder mobilizar diferentes instrumentos tanto de assistência quanto de coerção. No que diz respeito à formação do Estado palestino, as percepções e, conseqüentemente, as escolhas, também não foram coincidentes.

A defesa do multilateralismo propriamente é um outro tópico para preocupação, uma vez que não tem havido interseção entre as preferências dos dois lados sobre a forma que o multilateralismo deve assumir. Enquanto a UE defende uma ordem global liberal e normativa com instituições nas quais os estados membros ocupam posições importantes, a diplomacia brasileira demonstrou preferências por um cenário não hegemônico com poucas regras e uma sociedade internacional pluralista de Estados soberanos.

A crise financeira da Europa também impactou sobre o potencial de ações comuns em fóruns econômicos internacionais. O papel normativo da UE como modelo econômico foi posto em xeque, e a capacidade europeia de gerir uma ordem econômica mundial começou a ser ameaçada por iniciativas alternativas sugeridas por países emergentes, incluindo o Brasil. A proposta de criação de um banco de desenvolvimento pelos países do BRICS, que deve se consolidar em breve, é um primeiro exemplo. Nas relações bilaterais do Brasil com estados-membros da UE, a crise limitou as expectativas de um crescimento dos investimentos europeus no país (sugerido no Plano de Ação Conjunta), que era um dos principais objetivos das tratativas diplomáticas com esses países.

Essas divergências podem ser entendidas desde um pano de fundo de diferenças substantivas. Em primeiro, o Brasil mostrou preferências por uma ordem pluralista de estados soberanos, multipolar e comportando diferentes visões de mundo, enquanto a UE defenderia uma sociedade internacional de estados liberal e normativa. Embora seja o Brasil um país ocidental em suas visões e costumes internos, diferentemente da UE que projeta em sua política externa os êxitos de seu modelo político e econômico liberal, o Brasil não projeta estes valores em sua política externa e sustenta uma abordagem internacional baseada no respeito à soberania dos estados, e aceita diferentes alternativas de ideologia e regime político. Em segundo, a prioridade da diplomacia brasileira de construir coalizões nas instituições internacionais e de desenvolver vínculos com outros países emergentes, sendo alguns que adotam modelos não liberais, é importante e atua como alavanca para as posições brasileiras na política internacional, não podendo ser, portanto, posta em risco. Por fim, embora o Brasil partilhe valores com a União Europeia e siga padrões ocidentais internamente, sua diplomacia não reconhece a UE como um poder normativo da ordem internacional.

O BRASIL E A UNIÃO EUROPEIA NO CENÁRIO REGIONAL

A interação do Brasil com a União Europeia na dimensão regional pode ser vista de dois ângulos diferentes. O primeiro diz respeito ao papel que os temas regionais ocupam na parceria estratégica. Dentre os objetivos comuns assinados no comunicado conjunto de lançamento da parceria, estão o fortalecimento das relações UE-Mercosul e do diálogo UE-estados latino-americanos e caribenhos, em conjunto com o reforço do regionalismo. Nesse caso, a manu-

tenção da estabilidade regional e a estruturação de uma governança regional que avançasse com o processo de integração eram vistos pela UE como elementos importantes. Por outro lado, existe uma parceria estratégica estabelecida entre a UE e, atualmente, a CELAC, da qual o Brasil faz parte.

A parceria Brasil-UE foi assinada em um momento de construção de uma liderança brasileira na América do Sul, de crescimento das assimetrias regionais em favor do Brasil, dos êxitos do governo Lula e ascensão de governos de esquerda na região. Desde uma visão europeia, haveria valores comuns entre as visões da UE e brasileira em temas como a defesa do multilateralismo na região, o interesse pela estabilidade política e pela manutenção de regimes democráticos e a luta contra pobreza e assimetrias. Desde a perspectiva europeia, o Brasil passou a ser visto como possível líder dos países sul-americanos capaz de frear as iniciativas de Hugo Chávez e servir de contraposição ao socialismo bolivariano através de um equilíbrio entre crescimento econômico e inclusão social.

A parceria estratégica assinada trouxe o Brasil para um lugar diferente na visão europeia, comparado aos demais países da região (com exceção do México, com o qual a UE mantém também uma parceria estratégica). Desde o lado europeu, houve uma expectativa inicial de que pudessem ser construídas posições conjuntas frente à região.

No entanto, o contexto evoluiu de forma pouco favorável a uma articulação entre o Brasil e a UE nos temas regionais. Pelo lado europeu, a mudança no tipo de regionalismo seguido na América do Sul aumentou a distância da União Europeia em relação à região. Também a perda de prioridade do inter-regionalismo na política externa europeia em nome de relações bilaterais com uma seleção especial de países causou danos na interação esvaziando o interesse de ambos os lados e apontando para uma falta de coesão entre as regiões. Mais recentemente, o início das negociações do Acordo Transatlântico da UE com os Estados Unidos trouxe uma nuvem negra para o futuro do inter-regionalismo.

A América Latina, por sua vez, em função de diferenças internas, não se constituiu enquanto ator internacional habilitado a dialogar com a UE ou a buscar posições comuns ante os temas internacionais. Além da formação da UNASUL, que enfraqueceu o Grupo do Rio e a ideia de América Latina, não houve uma coincidência de posições nos fóruns multilaterais entre os países da região (com exceção para os países da ALBA, que geralmente têm posições

coincidentes). Nos marcos regionais, houve divergências em relação às preferências políticas e estratégias de desenvolvimento nacionais. A formação da CELAC não foi suficiente para a superação dessas diferenças.

Pelo lado brasileiro, a construção de uma governança regional veio articulada às iniciativas brasileiras para consolidar-se como liderança, e ao aumento progressivo do Brasil como *paymaster* do regionalismo sul-americano (embora ainda com muitos limites e obstáculos). O governo brasileiro investiu no regionalismo através da UNASUL, com o perfil do regionalismo pós-liberal, que prioriza a política, afastando-se do entendimento europeu de integração regional baseada em uma integração comercial. O foco da atenção brasileira foi a América do Sul, enquanto a UE seguiu tratando a América Latina como ator principal. As visões sobre a democracia também se distanciaram, uma vez que muitas lideranças do governo brasileiro combinaram, em sua visão, elementos de um modelo tradicional de democracia representativa com elementos da democracia participativa, e o governo aproximou-se de governos que reformularam suas respectivas constituições. Com a ausência de uma política norte-americana para a região e com o fracasso do neoliberalismo, o Brasil disfrutou de bastante autonomia em sua política sul-americana. Como agravante, lideranças do partido do presidente identificavam os países europeus como potências extrarregionais. Ademais, a parceria estratégica entre a UE e a CELAC, que é um instrumento importante para o inter-regionalismo europeu, não é vista como prioridade pelo Brasil: além da CELAC ter recebido menos atenção que a UNASUL nos círculos diplomáticos brasileiros. Por fim, a parceria estratégica Brasil-UE é considerada pelos brasileiros como o melhor mecanismo de interação com a UE e o melhor instrumento de política externa para fortalecer sua projeção global e os ganhos bilaterais.

A parceria estratégica, somada às expectativas de construção de posições conjuntas e à visão do Brasil como potencial líder regional, e agravada pela situação de autonomia que a política brasileira para os países vizinhos experimentou no período, trouxe para as relações UE-América Latina um equilíbrio diferente, como uma relação triangular UE-Brasil-CELAC (Brasil incluído). Nesse caso, cada vértice do triângulo, individualmente, tem relações diretas com os outros dois, proporcionando para o Brasil uma posição diferenciada com maior possibilidade de influir sobre o andamento das relações da UE com o conjunto de países latino-americanos. E as ações conjuntas não aconteceram. Uma vez que a interação do Brasil com seus vizinhos repousaria

na autonomia brasileira, desde a visão do governo brasileiro, uma aliança tácita com a UE poderia despertar desconfianças e prejudicar a construção de sua liderança na região.

Se durante o governo Lula as expectativas de ações conjuntas não se confirmaram, a ascensão de Dilma Rousseff não favoreceu o cenário de interação entre Brasil-UE-CELAC em temas da agenda global. As expectativas iniciais da UE de que o novo governo daria menos apoio aos governos de esquerda da região foi superada pela tradição brasileira dos princípios tradicionais de não-intervenção; pelas dificuldades do país de construir uma liderança em um tema aonde há muitas divergências, como as preferências sobre as formas de governo; e pelo fato de, diante de situações de crise na região, as lideranças do PT tenham seguido sendo atores importantes do governo.

Assim, em situações de crise dos regimes democráticos, a ideia de que o Brasil e a UE poderiam sustentar valores comuns nos marcos da parceria estratégica UE-CELAC-Brasil não se confirmou. No caso do *impeachment* do presidente paraguaio, em 2012, a reação brasileira foi interpretá-lo como um golpe e canalizar a posição de rechaço sul-americana através das instituições do MERCOSUL e da UNASUL, dos quais o Paraguai foi temporariamente suspenso. A CELAC não teve um papel relevante no tema e a UE, por sua vez, seguiu a posição mais conciliadora adotada pela Organização dos Estados Americanos, que interpretou a situação como dentro dos marcos da legalidade. A crise que vem tendo lugar na Venezuela também vem sendo tratada nos marcos da UNASUL e, após declarações de condenação, a UE limitou-se a apoiar a frágil iniciativa de diálogo implementada pela UNASUL.

Ainda no campo político, a negativa por parte de alguns estados membros do sobrevoio do avião presidencial de Evo Morales causando situação de risco ao presidente boliviano foi considerado coletivamente pela UNASUL um desrespeito à região. Em termos mais gerais, na situação referente à espionagem por parte da Agência Norte-Americana de Segurança, embora o Brasil esteja implementando uma parceria importante com a Alemanha e a UE venha demonstrando preocupações, em seu conjunto a UE não mostrou uma posição forte de rejeição em função de visões internas diferentes sobre o tema. Por fim, foi aprovado nas Nações Unidas um documento aquém do esperado pelo governo brasileiro.

Por fim, em relação ao MERCOSUL. Nesse caso, não existe uma parceria estratégica, mas sim um acordo marco de cooperação assinado em 1995 que

estabeleceu um diálogo político, cooperação e negociações com vistas a formar uma área de livre comércio negociada por um comitê bi-regional.

Mas a admissão da Venezuela como um membro pleno do MERCOSUL contribuiu para erodir as relações políticas da UE com o bloco. O diálogo político perdeu vigor a partir de 2006 e a parceria assinada com o Brasil contribuiu para deixar o diálogo no limbo, além de esvaziar iniciativas conjuntas de cooperação. No que diz respeito às negociações comerciais do acordo de associação UE-MERCOSUL, embora tenham sido retomadas em 2010, as medidas protecionistas adotadas recentemente pelo governo argentino e a presença da Venezuela no bloco reduziram o interesse europeu e seu engajamento no tema. A crise da Zona do Euro também contribuiu para criar mais dificuldades para os avanços das negociações.

Estas dificuldades favoreceram a formação de expectativas entre atores econômicos brasileiros de que um acordo poderia ser negociado entre o Brasil e a UE. No entanto, este tipo de acordo poderia comprometer alguns objetivos brasileiros de curto prazo na medida em que iria contra os termos da tarifa externa comum do bloco que, apesar das limitações, serve como elemento de coesão. Também a UE continua a rechaçar a principal demanda brasileira de abertura do mercado agrícola europeu, enquanto as reivindicações europeias de abertura em determinados setores de industrializados e de serviços e licitações públicas continuam sendo negadas pelo governo brasileiro. Os avanços em termos da formação de grandes blocos de livre comércio, como o caso das negociações do Acordo Transatlântico estão, porém, influenciando para modificar a posição brasileira que, progressivamente, vem apostando mais fortemente no acordo comercial com a UE, embora sem abrir mão da união aduaneira do MERCOSUL.

CONCLUSÕES COM POUCAS PERSPECTIVAS

As conclusões não apontam muitas perspectivas de ação conjunta entre o Brasil e a União Europeia e os demais estados latino-americanos perante os novos temas da agenda global. Os desencontros e as diferenças podem ser vistos em posições assumidas tanto a nível regional quanto a nível multilateral global. A América Latina convive com muitas divergências internas e não pode ser identificada como um ator coletivo global. As relações do Brasil com a UE e com América Latina se conformaram durante o período vértices de um triângulo,

pelo fato do Brasil manter relações diferenciadas tanto com parte da região (América do Sul, através da UNASUL) quanto com a UE (através da parceria estratégica).

No entanto, é possível identificar uma coincidência de valores na agenda tanto global quanto regional, como defesa da democracia e dos direitos humanos (embora desde uma definição minimalista); defesa da paz; foco no multilateralismo tanto global quanto regional; apoio às iniciativas de formação de uma governança regional; estabilidade regional, luta contra a pobreza e assimetrias tanto globais quanto regionais; embora as coincidências, as visões, os objetivos e, sobretudo, os instrumentos para alcançá-los são diferentes e marcam as divergências. A partilha de valores é um primeiro passo importante e abre caminho para que objetivos e instrumentos se aproximem ou se articulem em casos específicos para produzir resultados favoráveis aos dois lados.

MIRIAM GOMES SARAIVA possui mestrado em Relações Internacionais pela PUC-Rio, doutorado em Ciência Política pela Universidade Complutense de Madrid e pós-doutorado no Instituto Universitário Europeu. Foi pesquisadora visitante da Cátedra Rio Branco, na Universidade de Oxford. É professora do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade do Estado do Rio de Janeiro e pesquisadora do CNPq. Desenvolve seu trabalho nas áreas política externa e integração regional.

VISÃO GERAL DAS RELAÇÕES POLÔNIA-BRASIL

Kinga Brudzińska

Durante séculos, a América Latina e Caribe (ALC) foram percebidos na Polônia como uma terra distante visitada apenas esporadicamente por diplomatas e viajantes. Com exceção de casos raros de contatos diretos entre pessoas, pode-se dizer com segurança que a história das relações diretas entre Brasil e Polônia não conseguiu atrair muito a atenção de ambos os países. Embora o estabelecimento de relações diplomáticas bilaterais tenha ocorrido em 1920, o primeiro presidente polonês a visitar o Brasil foi Lech Wałęsa, em 1995, e o presidente brasileiro Fernando Henrique Cardoso só retribuiu a visita em 2002. A distância geográfica, a falta de laços estreitos tradicionais e os objetivos fundamentais da política interna estão entre as principais causas da intensidade relativamente baixa de diálogo. A transformação sistêmica em ambos os países (o Brasil iniciou sua transição em 1985 e a Polônia, em 1989), que incluiu o desenvolvimento de sistemas democráticos e fundamentos macroeconômicos sólidos, bem como a modernização do sistema socioeconômico de ambos os países, não os ajudou a desenvolver uma política externa global. Em consequência, a intensidade das relações bilaterais tem sido baixa. Mas se compararmos as relações da Polônia com o Brasil com suas interações com outros países da ALC, notamos que o Brasil sempre foi um de seus principais parceiros na região (ao lado de Argentina, México, Chile, Peru e Colômbia). Apesar de uma diferença óbvia de escala e posições internacionais (o Brasil é cinco vezes maior em termos de população e economia),¹ a Polônia dá especial

1 K. Brudzińska e B. Znojek, Poland and Brazil: Narrowing the Distance, Exploring Mutual Potential. Policy. Paper no. 46, Polish Institute of International Affairs, Varsóvia, 2012.

atenção às suas relações com o gigante sul-americano. Por exemplo, o Brasil é mencionado como “parceiro prioritário” na região em dois documentos-chave da política externa polonesa: “Estratégia da República da Polônia para países em desenvolvimento não europeus” de 2004 e “Prioridades da Política Externa Polonesa 2012-2016”.

RELAÇÕES POLÍTICAS E DIPLOMÁTICAS

As relações diplomáticas entre Polônia e Brasil foram estabelecidas em 27 de maio de 1920, em nível de legação.² O Consulado Geral da Polônia em Curitiba e os Vice-Consulados em Porto Alegre e São Paulo estavam subordinados à Legação da Polônia no Rio de Janeiro. Na Polônia, além da Legação do Brasil na capital, havia dois Consulados-Gerais do Brasil (em Varsóvia e Gdynia). Durante a Segunda Guerra Mundial, o Brasil não rompeu relações com a Polônia e reconheceu o seu governo no exílio em Londres (os interesses poloneses no Brasil foram representados pela Embaixada da França no Rio de Janeiro). Após a guerra, os dois países concordaram em nomear seus respectivos representantes diplomáticos no nível de adjuntos. Assim, a Legação Polonesa no Brasil, e a Legação do Brasil na Polônia retomaram suas atividades (em 1946 e 1947 respectivamente). Por fim, em 13 de janeiro de 1961, as representações diplomáticas foram promovidas ao nível de embaixada.

Naquela época, as representações diplomáticas polonesas no Brasil eram a Embaixada em Brasília, três Consulados-Gerais (Curitiba, Rio de Janeiro e São Paulo) e três consulados honorários (Belo Horizonte, Erechim e Vitória). O número de representações diplomáticas polonesas diminuiu depois quando foram fechados os consulados no Rio de Janeiro e em São Paulo (em 2008 e 2013, respectivamente). Ao mesmo tempo, o número de Consulados honorários aumentou. Hoje, a Polônia tem seis Consulados Honorários (em Belo Horizonte, Fortaleza, Manaus, Porto Alegre, Vitória e Salvador).³ Além disso, criou-se em

2 K. Szczepanik, A. Herman-Łukasik e B. Janicka (ed.), *Guide to the Diplomatic Relations of Poland: North and South America 1918-2007*, vol. II, MFA of Poland, Varsóvia, 2008, p. 28.

3 Representações diplomáticas polonesas no exterior, Brasil, Ministério de Relações Exteriores, http://www.msz.gov.pl/pl/informacje_konsularne/polskie_placowki/

São Paulo uma Seção de Promoção de Comércio e Investimentos, no âmbito do Ministério da Economia polonês, para ajudar as empresas polonesas no Brasil e as empresas estrangeiras que desejam comprar produtos e serviços ou localizar sua atividade na Polônia.⁴ O Brasil está representado na Polônia por sua Embaixada e o Consulado-Geral em Varsóvia. Apesar das tentativas de abrir uma Agência Brasileira de Promoção de Comércio e Investimentos (Apex-Brasil) em Varsóvia, em 2009, ela não está presente na Polônia (ela opera a partir de Bruxelas e Moscou).⁵ Em ambos os países existem, porém, Câmaras de Comércio (em São Paulo e Varsóvia), que apoiam as empresas locais na entrada em novos mercados.⁶

Desde o estabelecimento das relações diplomáticas, Polônia e Brasil assinaram quinze acordos bilaterais, dos quais nove já entraram em vigor.⁷ Entre eles, estão acordos de cooperação econômica (1960), sobre transporte marítimo (1976), sobre cooperação cultural (1991), sobre educação e tecnologia (1996) e um acordo de isenção de visto (1999).⁸ Além disso, o Acordo-Quadro de Cooperação Comissão Europeia-Brasil (1992), o Acordo-Quadro de Cooperação UE-Mercosul (1995) e o Acordo de Cooperação Científica e Tecnológica (2004) compõem a cooperação polonês-brasileira.⁹

4 A primeira Câmara de Comércio Brasileiro-Polonesa foi criada em 1962, em São Paulo. Ver: Trade and Investment Promotion Section in Sao Paulo, Embassy of the Republic of Poland in Brasília, https://saopaulo.trade.gov.pl/en/o_nas/article/detail,43,Our_mission.html

5 G. Lima, Brazil opts for Poland, Invest in Poland, PAIZ, 7 September 2009, http://www.paiz.gov.pl/nowosci/?id_news=2204#

6 Câmara Nacional de Comércio e Indústria Brasil-Polônia, <http://www.exporta.sp.gov.br/2004/pages/popCamInt.asp?C=142> e Câmara de Comércio Polônia- Brasil <http://www.izbapol-braz.com/str2%20o%20izbie.html>

7 Base de dados dos acordos bilaterais poloneses, MRE da Polônia <http://www.traktaty.ms.gov.pl/SearchTreaties.aspx?t=DW>

8 Entre os acordos à espera de se tornarem operacionais estão os de Cooperação no Campo da Veterinária (2002), o de Luta Contra o Crime Organizado (2006), o de Cooperação na Defesa (2010) e de Transferência de Condenados (2012). Ver: Base de dados dos acordos bilaterais poloneses, *op.cit.*

9 EU-Brazil Fact Sheet, Bruxelas, 20 de fevereiro de 2014 http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-122_en.htm

Hoje, não há questão contenciosa nas relações da Polônia com o Brasil.¹⁰ Da mesma forma que com a maioria dos países latino-americanos, o mecanismo de consultas político-econômicas em nível de secretário geral de ministério ou de diretores políticos prevalece nas relações entre os dois países (a última ocorreu em 2012, em Brasília, entre secretários gerais das Relações Exteriores).¹¹ Conversações diretas também são mantidas no quadro das reuniões multilaterais, em particular no formato UE-ALC (por exemplo, as cúpulas UE-CELAC). Graças à adesão da Polônia à UE, os países da América Latina e Caribe se tornaram mais acessíveis e as relações com eles, mais complexas, graças principalmente ao grande número de áreas em que a UE colabora com o Brasil. Embora a Polônia ainda seja um país “aceitador de regras” e não um “fazedor de regras” no que diz respeito à política da UE para a região da ALC (no quadro da PESC ou SEAE, Varsóvia ainda se concentra mais nos países da Parceria Oriental), ele tenta se envolver na definição da estratégia da UE. Por exemplo, a Polônia é a favor do aprofundamento das negociações sobre o Acordo de Associação UE-Mercosul.¹²

No âmbito do Ministério de Relações Exteriores (MRE), da Polônia, o Brasil é tratado em conjunto com outros países da América Latina e do Caribe no Departamento das Américas, que coordena a cooperação entre a Polônia e as Américas do Norte, Central e do Sul, bem como com as organizações regionais, e supervisiona as representações diplomáticas polonesas na região, que incluem dez embaixadas (em Ottawa, Washington, México, Havana, Caracas, Bogotá, Brasília, Lima, Santiago e Buenos Aires).¹³ No MRE brasileiro, a Po-

10 No passado, houve, no entanto, uma questão que poderia ter afetado negativamente as relações bilaterais. Em 1970 e 1980, a Polônia comunista tinha uma dívida para com o Brasil que chegava a 4 bilhões de dólares, o que fazia do país o maior devedor do Brasil. Os títulos da dívida polonesa ganharam da imprensa brasileira o apelido pejorativo de *polonetas* e esse nome se tornou um símbolo de dívida “podre”, praticamente irre recuperável. Felizmente, as dívidas foram reestruturadas no início da transição democrática da Polônia, na década de 1990, sob a égide do Clube de Paris, e pagas somente em 2001 (US\$3,3 bilhões). Poland pays its debts to the Paris Club, Ministry of Finance of Poland, 31 de março de 2009, <http://www.archbip.mf.gov.pl/bip/20943.html>

11 Poland-Latin America and Caribbean relations, MFA of Poland, http://msz.gov.pl/en/foreign_policy/other_continents/latin_america_and_caribbean/poland_latina_america_and_caribbean_1?searchCategory=Text&search=true

12 Poland-Latin America and Caribbean relations, *op.cit.*

13 Department of the Americas, MFA of Poland, http://www.msz.gov.pl/en/ministry/organisation/organisational_units/_department_of_the_americas

lônia é tratada em conjunto com os países de Visegrad (conhecido também como V4, que além de Polônia, inclui República Tcheca, Hungria e Eslováquia) os Balcãs, os países bálticos, Ucrânia, Belarus, Rússia e o sul do Cáucaso, pela Divisão de Europa Central e Oriental (Divisão da Europa II, DE II). Assim, a DE II supervisiona dezesseis representações diplomáticas do Brasil na região: Bratislava, Bucareste, Budapeste, Ierevan, Kiev, Liubliana, Minsk, Moscou, Praga, Sarajevo, Sófia, Tallin, Tirana, Tbilissi, Varsóvia e Zagreb.¹⁴ Surpreendentemente, mesmo depois de dez anos na União Europeia, o V4 e os Estados bálticos ainda não fazem parte do DE I, que abrange a Europa ocidental, os países escandinavos e a Turquia.¹⁵ O Brasil ainda tem relações menos desenvolvidas com a Polônia (e países do V4) do que com outros membros da UE. Devido a interesses particulares brasileiros (por exemplo, a Alemanha na cooperação comercial e ambiental e a França na área militar), ou laços culturais e uma língua comum (Portugal), os “antigos Estados membros da UE” são parceiros mais atraentes. Desse modo, a organização burocrática interna do MRE brasileiro ainda não mudou. Pelas mesmas razões, na Polônia (como em outros países da Europa Central), o Brasil, ao lado de outros países da ALC, está integrado ao departamento das Américas. Tendo em vista que esse departamento é responsável pelas relações com os Estados Unidos, Canadá e 33 outros países, em geral, a região da América Latina e do Caribe não ocupa o foco diariamente.

ÁREAS DE COOPERAÇÃO

Além do diálogo político, entre as áreas de cooperação entre Polônia e Brasil está a de comércio e investimento, incluindo o setor de defesa, bem como o desenvolvimento de contatos entre populações, tendo em vista a grande diáspora polonesa no Brasil.¹⁶

14 Representações do Brasil no exterior, Itamaraty, <http://www.itamaraty.gov.br/o-ministerio/o-brasil-no-externo>

15 O Brasil tem 54 missões na Europa (26 embaixadas, de consulados gerais e quatro missões especiais). Departamento da Europa, Itamaraty, <http://www.itamaraty.gov.br/o-ministerio/conheca-o-ministerio/subsecretaria-geral-politica-i/deu-departamento-da-europa>

16 Os números diferem. A Associação da Comunidade Polonesa, que coopera com os poloneses no exterior, diz que eram cerca de 1.8 milhão de pessoas em 2007). The Polish Commonwealth Association, Polish community abroad in numbers, <http://archiwum.ws-polnotapolska.org.pl/index.php?id=pwko00>

Comércio e investimento

O Brasil é o mais importante parceiro comercial da Polônia na América Latina e no Caribe.¹⁷ O volume de comércio entre os dois países subiu para o nível recorde de 1,48 bilhão de dólares em 2013 (um aumento de 8,4% em relação ao ano anterior).¹⁸ Trata-se de um aumento substancial em relação a 2000, quando o comércio não passou de 544 milhões de dólares, e 2004, quando teve um pequeno aumento para 554.200 dólares.¹⁹ A crise financeira mundial de 2007-08 teve um efeito retardado sobre o comércio polonês-brasileiro. Embora as importações do Brasil continuassem relativamente constantes, as exportações polonesas para a região sofreram um leve declínio em 2009. No entanto, logo se recuperaram e, entre 2010 e 2011, o comércio com o Brasil teve um aumento sem precedentes de 20% (de 1.16 bilhão de dólares em 2010 para 1,4 bilhão em 2011).²⁰ Assim, paradoxalmente, foi a mais recente crise financeira global que proporcionou as condições para que a Polônia olhasse para o Brasil com mais interesse. A consciência da dificuldade de superar totalmente os efeitos negativos da crise na Europa, pelo menos a médio prazo, levou a uma crescente convicção de que as economias emergentes, como o Brasil, serão polos importantes de crescimento econômico. Nessa onda, em 2012 o Ministério da Economia da Polónia acrescentou o Brasil, como o primeiro país da ALC, a uma lista de mercados prioritários para exportação e investimento poloneses. Como parte do programa intitulado “Orientações prioritárias para a economia da Polónia”, as empresas polonesas recebem suporte em suas atividades nos mercados estrangeiros, como o apoio a feiras de comércio, participação em visitas estatais oficiais, bem como a promoção da Polónia na imprensa local.

Embora a Polónia tenha um déficit em conta corrente com o Brasil, suas exportações para esse país vêm crescendo mais rapidamente do que as impor-

17 Não obstante, ambas as posições nos fluxos de comércio são modestas (em 2013, a fatia do Brasil no comércio exterior polonês equivalia a 0,36%, enquanto a Polónia respondia por pouco mais de 0,2% do comércio exterior brasileiro). Economic cooperation between Brazil and Poland in 2013, WPHI São Paulo, https://saopaulo.trade.gov.pl/pl/brasil/article/detail,2149,Wspolpraca_gospodarcza_Polska_-_Brazylia_w_2013_roku.html

18 Economic cooperation between Brazil and Poland in 2013, *op.cit.*

19 Eurostat, Import and Export value. Dados para 2000 e 2004.

20 Economic cooperation between Brazil and Poland in 2011, *op.cit.*

tações (houve um aumento de 21% das exportações e de 1,6% das importações no ano passado).²¹ O superávit em conta corrente de 330,6 milhões de dólares do lado brasileiro se deve às compras polonesas de aviões da Embraer, café e cana-de-açúcar. Em geral as exportações do Brasil para a Polônia se enquadram em cinco categorias: produtos eletromecânicos (aviões, peças automotivas); *commodities* (produtos de soja, café, açúcar, tabaco, frutas tropicais); minerais (minério de ferro, alumínio); plásticos; e produtos químicos. Nos últimos anos, as exportações polonesas para o Brasil consistiram de três grupos de produtos: eletromecânicos (máquinas e peças eletrônicas); produtos minerais (carvão); e produtos químicos (principalmente fertilizantes).

De acordo com o Ministério de Relações Exteriores da Polônia, entre as possíveis áreas de cooperação entre os dois países estão máquinas, transporte ferroviário, alimentos agrícolas e defesa. Quanto a esta última, em 2010, a Polônia celebrou acordos de cooperação militar-tecnológica com o Brasil, e um posto de adido militar foi criado na Embaixada da Polônia em Brasília. O crescente interesse em desenvolver a cooperação com os países da ALC se deve não somente às intenções da Polónia de trocar experiências e informações com outros países democráticos na área da defesa, mas também está ligado ao seu objetivo de explorar novas oportunidades de exportação. Por exemplo, a empresa de defesa Polski Holding Obronny (PHO) está muito interessada na reforma a longo prazo das forças armadas e da indústria de defesa brasileiras que deve incluir a compra de defesa aérea, dispositivos de visão noturna, morteiros ou mísseis.²² Como resultado, a PHO está pensando em abrir um escritório em uma das cidades brasileiras.

Embora a Polónia seja o segundo maior destino de investimentos brasileiros diretos entre os países do V4 (depois da República Tcheca), a Agência Polonesa de Promoção de Investimentos (PAIIZ) registrou em 2011 apenas um projeto brasileiro (acabado) na Polónia, realizado pela empresa de TI Stefanini. Com efeito, existem mais casos de investimento polonês no Brasil do que vice-versa. Segundo o Eurostat, desde 2005, o investimento direto polonês no Brasil tem crescido constantemente (de 1,3 milhão em 2005 para 21,5 mi-

21 Economic cooperation between Brazil and Poland in 2013, *op.cit.*

22 A PHO é a maior produtora e fornecedora de armas da Polónia e uma das maiores da Europa Central e Oriental. O maior acionista da empresa é o Tesouro polonês. Polish Defense Holding, About Us, <http://www.pho.pl/about-us/>

lhões de dólares em 2010, e 52,3 milhões em 2012).²³ De novo, o maior aumento foi entre 2009 e 2010, quando o IED polonês mais do que quintuplicou (de quatro milhões de dólares em 2009 para 21 milhões em 2010).²⁴ As empresas polonesas presentes no Brasil pertencem a diferentes setores e incluem Selena (produtos químicos para construção), LUG (material elétrico), Medcom (equipamentos para sistemas de fornecimento de energia), eSKY (TIC), Grupo FM (cosméticos), Komandor (móveis) e Chemical Group Boryszew (sob o nome de Maflow do Brasil Ltda; peças automotivas). Um exemplo interessante de envolvimento polonês é o do Grupo Gremi de investimentos no nordeste do Brasil, que se baseia nos princípios do desenvolvimento sustentável e envolvimento com as comunidades locais. O projeto consiste no estabelecimento de três componentes interligados: um resort turístico ecológico, um complexo habitacional e um parque tecnológico.²⁵ Devido ao aumento do interesse das empresas polonesas pelo Brasil, parece provável um aumento do investimento nos próximos anos. Elas estão especialmente interessadas na indústria química brasileira. A produtora polonesa de borracha indiana Synthos, por exemplo, planeja construir uma fábrica no Brasil.²⁶ Outros setores atrativos são a indústria de borracha, a indústria farmacêutica e o setor de metais.

CONTATOS ENTRE AS POPULAÇÕES

A diáspora polonesa (a assim chamada “Polonia”) na região sempre foi um elemento importante da relação polonês-brasileira. O Brasil se destaca mais uma vez dentre todos os países da ALC. Dos 2,5 milhões de pessoas de origem polonesa que vivem na região, a maior comunidade está no Brasil (cerca de 1,8 milhão).²⁷ Embora este número seja pequeno para o Brasil (hoje com 202 milhões de habitantes), para a Polônia, que tem cerca de vinte milhões de pessoas

23 EU direct investments in Brazil, Direct investments stocks, <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>

24 *Ibidem.*

25 K. Brudzinska, B. Znojek, *op.cit.*

26 D. Malinowski, J. Wi niewski: a country of samba and football attracts the attention of Polish chemical industry, 3 de abril de 2014, http://chemia.wnp.pl/j-wisniewski-kraj-samby-i-pilki-noznej-rozpala-wyobraznie-polskiej-branzy-chemicznej,222470_1_0_1.html

27 Association Polish Community, Polonia in the World, http://wspolnota-polska.org.pl/poloniam_w_liczbach.html

no exterior, a comunidade no Brasil responde por quase 10%. Depois dos Estados Unidos e da Alemanha, é o terceiro maior grupo de poloneses no exterior.²⁸

A primeira onda de imigrantes poloneses começou a chegar ao Brasil nas décadas de 1870 e 1880, em busca de oportunidades e uma vida melhor.²⁹ Em torno de oito a nove mil poloneses chegaram aos estados de Espírito Santo, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul.³⁰ Nos anos seguintes, a política favorável do governo brasileiro em relação aos imigrantes europeus (por exemplo, a concessão gratuita de propriedades, ou em condições favoráveis) por um lado, e a situação interna complicada na Polônia, de outro, incentivaram os poloneses ainda mais a irem para o Brasil. Esse período, conhecido também como o “rush brasileiro” (cujo apogeu foi em 1890-1891) atraiu cerca de quarenta a oitenta mil poloneses para o Brasil.³¹ Entre 1894-1896, foram cerca de vinte mil a mais. Os primeiros poloneses que foram para o Brasil eram, em sua maioria, camponeses, muitos dos quais se estabeleceram em São Paulo e trabalharam em plantações de café. As duas guerras mundiais forçaram outros poloneses a buscar um refúgio seguro. Após o início da Primeira Guerra Mundial, 115 mil poloneses partiram para o Brasil. Em 1939, já havia em torno de trezentos mil poloneses no país.³² Após a Segunda Guerra Mundial, outros dez a vinte mil se radicaram em terras brasileiras. Depois de 1947, um novo tipo de emigração, de pessoas deslocadas que fugiam do comunismo, começou a chegar ao Brasil (um total de cerca de nove mil). Ao contrário dos imigrantes poloneses do século XIX, a maioria deles ficou nas cidades e se tornou a força motriz das organizações de base polonesas existentes.³³ Esta última onda representou o fim da migração polonesa em massa para o Brasil.

Hoje as pessoas de origem polonesa concentram-se nos três estados do Sul: Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul. Apesar da herança polonesa estar presente, a maioria dessas pessoas se considera brasileira. Elas não fa-

28 J. Łapaj, Poles in Brazil – the historical aspects and the present days, in M. Kucharski, J. Łapaj e T. Okraska, *Brazil, Humanistic Scripts*, Vol. X, Katowice 2013, p. 27.

29 M. Kula, *Brazilian Polonia*, Ludowa Spółdzielnia Wydawnicza, Varsóvia 1981, p. 18.

30 J. Łapaj, *op.cit.* p. 12.

31 M. Kula, *Brazilian Polonia*, Ludowa Spółdzielnia Wydawnicza, Varsóvia 1981, p. 19.

32 *Ibidem*, p. 25

33 *Polonia in Brazil*, The Consulate General of Poland in Curitiba, http://www.kurytyba.msz.gov.pl/pl/polonia_w_brazylii/polonia_w_brazylii/

lam polônês e poucos de seus filhos visitaram a Polônia.³⁴ Não obstante, ainda são de alguma forma atraídos pela Polônia. A maior associação de poloneses – a Representação Central da Comunidade Brasileiro-Polonesa (BRASPOL), criada em 1990, atua em 334 comunidades e dezesseis estados. Em Curitiba, também conhecida como “a capital da Polônia na América Latina”, há várias iniciativas anuais que estimulam os contatos entre a comunidade. Por exemplo, em 1996, criou-se o Centro da Cultura Polonesa, e desde 1993, organiza-se anualmente o Congresso da Polônia Latino-americana.³⁵ A Associação Tadeusz Kościuszko e a Casa de Cultura Polonesa-Brasileira organiza atualmente oficinas de culinária polonesa.

As representações diplomáticas da Polônia no Brasil apoiam a comunidade polonesa no país, e promovem a cultura polonesa. Manter relações com a diáspora polonesa em todo o mundo é de especial interesse para o MRE, especialmente desde 2012, quando começou a dar forma, conduzir e coordenar sua política em relação à Polónia (anteriormente, isso estava no campo de ação do Senado polônês).³⁶ No Brasil, a Polónia está trabalhando para lançar uma estação de rádio em língua portuguesa, apoia o curso de língua polonesa da Universidade de Brasília e entrou para o programa de bolsas de estudo “Ciência sem Fronteiras” que oferece duzentas vagas para brasileiros em universidades polonesas no ano letivo 2014/2015. Além disso, o MRE apoiou recentemente uma plataforma chamada “Smart Start” que se destina a possibilitar que os jovens de ascendência polonesa ou poloneses que estudam no exterior adquiram suas primeiras experiências profissionais (bolsas de estudo ou empregos) em filiais estrangeiras de empresas polonesas (entre as empresas polonesas presentes no Brasil estão Selena, LUG, Medcom, eSKY e Grupo Gremi).³⁷

Em termos de promoção cultural, os países da ALC ocupam lugar marginal na política cultural polonesa. Nenhum dos 23 Institutos poloneses que

34 M. Malinowski, *Polonia Movement in Argentina and Brazil between 1989-2000*, Varsóvia, 2005, p. 262.

35 J. Łapaj, *op.cit.* p. 25.

36 Department of Cooperation with Polish Diaspora and Poles Abroad, the MFA of Poland, http://www.msz.gov.pl/en/ministry/organisation/organisational_units_/department_of_cooperation_with_the_polish_diaspora_

37 Smart Start, www.intelligentnystart.org

atuam no exterior se situa na região da ALC.³⁸ O Instituto Adam Mickiewicz (IAM), que realizou projetos promocionais em 26 países entre 2001 e 2013, não inclui a ALC em sua declaração de missão.³⁹ Não obstante, o primeiro projeto do IAM na região será implementado em breve no Brasil. O “Brasil 2016” visa promover projetos comuns entre artistas dos dois países. Como resultado dessa atividade limitada das instituições culturais públicas da Polônia, as representações diplomáticas polonesas são apoiadas pelo Departamento de Diplomacia Pública e Cultural do MRE e são as mais ativas em termos de reforço dos laços culturais bilaterais. Elas realizam atividades como a promoção da educação e ciência, arte, música, teatro e, às vezes, cinema polonês. Em 2013, a Embaixada da Polônia organizou, entre outros, o quinto Festival de Cinema Polonês no Brasil em seis cidades, um concerto de jazz do Pink Freud no âmbito do festival “Cena Contemporânea Brasília”, apoiou o projeto “Olho Que Tudo Vê” de Joanna Rajkowska no Museu Nacional do Brasil e patrocinou a apresentação de “Rei Roger”, em uma versão de concerto, durante o XVII Festival de Ópera em Manaus.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Embora Polônia e Brasil tenham uma história de 95 anos de relações diplomáticas, os dois países não tiveram tempo para se conhecerem de uma forma madura. Diante de um período marcado por uma série de enormes mudanças nas relações internacionais e uma natureza bastante ocasional das relações bilaterais, as relações entre os dois países podem ser avaliadas como amigáveis, mas distantes. Os dois lados contribuíram para essa situação. Para a Polônia, depois de 1989, a região da América Latina e Caribe continuou a ocupar um lugar secundário em face de outras prioridades. Seus objetivos de política externa estavam naturalmente focados na adesão à OTAN (alcançada em 1999) e na adesão à União Europeia (alcançada em 2004). Para o Brasil, a UE sempre foi um parceiro importante. No entanto, entre os Estados membros da UE, cinco países são especialmente importantes para o Brasil: em termos de comércio e cooperação ambiental: a Alemanha (30% do comércio da UE com

38 “Polish Institutes”, MFA of Poland, http://www.mfa.gov.pl/en/foreign_policy/public_diplomacy/polish_institutes/

39 Adam Mickiewicz Institute, Projects, <http://iam.pl/pl/o-nas#misja-cele-dzialalnosc>

o Brasil), na esfera militar, a França⁴⁰ e, em investimentos, a Holanda (maior investidora da UE no Brasil). Atenção especial também é dada a Portugal (devido aos laços culturais) e Espanha (maior destinatário na UE de investimentos diretos brasileiros). Nesse aspecto, o Brasil não tem dado muita atenção às suas relações com os países membros da UE que aderiram à União Europeia em 2004, como a Polônia.

Embora esteja em desvantagem na UE em termos de suas relações com o Brasil, a Polônia tem uma vantagem competitiva em pelo menos duas áreas, que poderiam ser apontadas como potencialmente proveitosas. Primeiro, a diáspora polonesa relativamente substancial cria um potencial para o turismo, bem como para o desenvolvimento do intercâmbio científico ou econômico. Em segundo lugar, o forte crescimento de empresas polonesas significa que elas estão à procura de novos mercados e de novas fontes de crescimento, o que inclui o Brasil.⁴¹ No mundo globalizado e em crise de hoje, são fatores como esses que levam os governantes a começar a explorar as relações com aliados não tradicionais. Ainda que não devamos esperar que as relações bilaterais entre as duas regiões alcancem uma dimensão estratégica em breve, se poderia esperar que a cooperação entre elas cresça e se torne mais mutuamente benéfica.

KINGA BRUDZIŃSKA · Analista do Instituto Polonês de Relações Exteriores. É doutora pela Universidade de Varsóvia e mestre pela Universidade de Economia de Cracóvia. Tem também um diploma de Estudos Latino-americanos da TEC Monterrey, no México.

40 M. Kosiel, UE-Brazil relations: from: “enchantment” to “strategic” formal partnership, in M.F. Gawrycki, Brazil as a rising power, Museum of Polish Peasant Movement, Varsóvia, 2013, p. 144.

41 Um exemplo é o investimento polonês de US\$3 bilhões no Chile, feito pela KGHM, empresa do setor de mineração de cobre, em 2012.

Este livro foi composto por
Cacau Mendes em Minion Pro c.11/15
e impresso pela Oficina de Livros
em papel pólen 90g/m² para a
Fundação Konrad Adenauer
em dezembro de 2014.