

PERSPECTIVAS PARA O  
FUTURO DA UNIÃO EUROPEIA





# Cadernos Adenauer

ANO XIV | 2013

1

# PERSPECTIVAS PARA O FUTURO DA UNIÃO EUROPEIA



Konrad  
Adenauer  
Stiftung

*Editor responsável*

Felix Dane

*Conselho editorial*

Antônio Octávio Cintra  
Fernando Limongi  
Fernando Luiz Abrucio  
José Mário Brasiense Carneiro  
Lúcia Avelar  
Marcus André Melo  
Maria Clara Lucchetti Bingemer  
Maria Tereza Aina Sadek  
Patrícia Luiza Kegel  
Paulo Gilberto F. Vizentini  
Ricardo Manuel dos Santos Henriques  
Roberto Fendt Jr.  
Rubens Figueiredo

*Organização*

Daniel Edler  
Elena Lazarou

*Coordenação Editorial*

Daniel Edler  
Reinaldo J. Themoteo

*Revisão*

Daniel Edler  
Pedro Mariano Martins Pontes  
Débora Albu  
Matheus Miranda de Sá Campelo

*Tradução*

Isabela Fontanella  
(páginas 47-64, 73-80 e 129-146)  
Fernanda Bácia  
(páginas 81-96 e 105-128)  
Carolina Taboada  
(páginas 21-46, 65-72, 147-158)

*Capa, projeto gráfico e diagramação*

Cacau Mendes

*Impressão*

Stamppa

---

ISSN 1519-0951

Cadernos Adenauer XIV (2013), nº 1

*Perspectivas para o futuro da União Europeia*

Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, abril 2013.

ISBN 978-85-7504-175-8

---

Todos os direitos desta edição reservados à

FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER

Representação no Brasil: Rua Guilhermina Guinle, 163 · Botafogo

Rio de Janeiro · RJ · 22270-060

Tel.: 0055-21-2220-5441 · Telefax: 0055-21-2220-5448

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

Impresso no Brasil



---

Introdução .....	7
O Serviço Europeu de Ação Externa – construção e desafios .....	13
ANA PAULA ZACARIAS	
Crise na Europa: um catalisador para mudança? .....	21
LOUKAS TSOUKALIS	
A União Europeia como um Ator Global em Tempos de Crise .....	29
FRASER CAMERON	
As três crises: o Euro, a União Europeia e a democracia na Europa .....	41
PHILIPPE C. SCHMITTER	
Migração internacional no presente e futuro da União Europeia .....	47
ANDREW GEDDES	
A Política Europeia de Segurança e Defesa após o Tratado de Lisboa: estado da arte e perspectivas futuras .....	65
LAURA C. FERREIRA-PEREIRA	

- A Grécia e a Crise do Euro:  
da beira do colapso à inevitável reforma ..... 73  
IOANNIS N. GRIGORIADIS
- Um Velho Mundo ainda por ser descoberto?  
Estudos europeus no Cone Sul latino americano ..... 81  
ANDRÉS MALAMUD  
MIGUEL DE LUCA
- Res Nullius* ou *Res Ignara*? Uma visão geral  
dos estudos europeus no Brasil ..... 97  
ANTÔNIO CARLOS LESSA
- Um modelo em apuros? Os efeitos da  
crise do Euro na UE como um modelo para  
a integração regional na América do Sul ..... 105  
ELENA LAZAROU
- Como os Estados Unidos  
discutem as angústias da Europa ..... 129  
THOMAS KLEINE-BROCKHOFF  
PETER SPARDING
- A UE e suas “parcerias estratégicas” com os BRICS ..... 147  
SUSANNE GRATIUS
- Visões Externas sobre a Atuação Global da  
União Europeia em Tempos de Crise ..... 159  
MIRIAM GOMES SARAIVA

**N**o momento em que esta introdução é escrita, notícias sobre a última proposta de resgate para o Chipre reverberam na Europa e em outras regiões do mundo, com previsões negativas sobre o que esta proposta representará para a União Europeia (UE). Cenários de colapso ou de saída de países da zona do Euro, que haviam desaparecido temporariamente das manchetes, tornam-se novamente possíveis, e a agitação social no sul da Europa volta a crescer. Há pouco tempo a grande discussão sobre a UE girava em torno da possível saída do Reino Unido (“*Brexit*”), após interpretações de algumas declarações feitas pelo Primeiro Ministro David Cameron sobre o futuro de seu país e a necessidade de colocar as decisões sobre este futuro nas mãos do povo.

Visões catastróficas como estas tem dominado o debate sobre o futuro da UE desde o início da crise financeira de 2008, particularmente após a revelação da magnitude do caso da Grécia no final de 2009. No entanto, a maior parte das pesquisas empíricas sobre a evolução da UE e de sua antecessora – a Comunidade Econômica Europeia (CEE) – sugere o contrário: já em 1981, David Handley argumentou que as crises haviam, de maneira consistente, pressionado os membros da comunidade a aprofundar a integração. Handley apresentou evidências de que as soluções de crises coletivas fortaleceram o discurso pró-UE entre o público e as instituições europeias. Logo, o autor sugeriu uma conexão entre as crises, a identidade e a integração. Em anos posteriores, o mesmo argumento foi usado em relação à crise política gerada pelo colapso da União Soviética: esta teria ensejado não só um alargamento sem precedentes das Comunidades Europeias, como também a construção de uma nova

arquitetura supranacional, incluindo a concepção de uma política externa e de segurança comum e de uma união monetária e econômica.

A adaptação interna e a reestruturação da UE, como resultado da crise da zona do Euro, terão um impacto fundamental sobre sua forma futura em ao menos três níveis: instituições, governança e identidade. No entanto, como em anos e décadas anteriores, o futuro da União vai além da política interna e das medidas tomadas neste âmbito, estando profundamente ligado às suas relações com outros atores internacionais e a sua posição na governança global. Depreende-se disso que nenhum debate sobre o futuro poderia desconsiderar os desafios enfrentados pela UE em sua aspiração a ser um ator global e uma fonte de influência e poder no cenário internacional.

Este debate nunca foi tão pertinente quanto na última década. Depois que os Estados membros não conseguiram formular uma posição comum sobre a guerra no Iraque, a busca de uma “voz única” tornou-se um objetivo fundamental dos 15 – e depois 27 – países. A adoção da Estratégia Europeia de Segurança, em 2003, representou um primeiro passo nessa direção, seguida por uma malsucedida tentativa de estabelecimento de um tratado constitucional para a UE. No entanto, o passo fundamental no sentido de unificar a ação externa da UE foi dado em 2007 com o Tratado de Lisboa, que entrou em vigor em 2009 e criou os cargos de Presidente do Conselho Europeu e de Alto Representante para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, além de criar um serviço diplomático próprio, o Serviço Europeu de Ação Externa. Com essas novas instituições em vigor e tendo adotado uma estratégia de estabelecimento de alianças mais fortes ao redor do mundo, por meio de parcerias estratégicas com potências emergentes e com potências estabelecidas, a UE mostrou-se pronta para assumir um papel mais proeminente no cenário internacional ao final dos anos 2000.

A infeliz coincidência entre este momento e a eclosão da crise financeira global, que atingiu a UE de maneira mais dura que outras partes do mundo, engendrou um caloroso debate sobre a capacidade desta união de 27 Estados de superar as circunstâncias. Percepções sobre a UE dentro e fora de suas fronteiras oscilaram entre uma admiração pelo mais avançado projeto de integração regional já concebido e, conseqüentemente, das normas associadas à UE (o famoso “poder normativo” da União) e grandes discursos sobre “o fim do Ocidente e a ascensão do resto”, que acompanharam a inquestionável percepção de que a crise atual tem gerado uma mudança na balança de poder – econômico e político – em favor da Ásia e do Sul Global, em detrimento da Europa e dos Estados Unidos. Numa perspectiva na qual o poder é o elemento

central, há pouco otimismo para o futuro dos 27 países como uma entidade unificada, e observa-se ampla especulação sobre uma divisão da UE entre Estados relativamente mais fracos e pobres e outros mais fortes e ricos.

A despeito desta especulação, o momento atual é propício para o debate sobre o futuro da União Europeia. Surgem várias visões e cenários, que trazem para o debate uma série de variáveis econômicas, políticas e sociais que estão implícita ou explicitamente relacionadas ao futuro da UE. Desafios internos e externos, como os representados pela demografia e pela imigração, mas também pela sustentabilidade do *boom* das *commodities* e pelo futuro do comércio global, estão ligados ao potencial da UE de adaptar-se e sobreviver ou abandonar o que foi um dos projetos políticos mais impressionantes do século XX, após 50 anos de integração crescente.

Tendo isso em mente e celebrando o aniversário da CEE/UE em 9 de maio de 2012, a Fundação Getúlio Vargas e a Fundação Konrad Adenauer reuniram renomados acadêmicos, diplomatas e formuladores de políticas da Europa, dos Estados Unidos e do Brasil para que estes pudessem compartilhar suas perspectivas sobre o futuro da União Europeia. Esta publicação é o resultado deste debate e pretende esclarecer os diversos aspectos do presente que definirão o futuro da União Europeia.

A primeira parte desta publicação trata do desafio duplo enfrentado pela UE, que lida com a crise econômica e suas implicações sociopolíticas ao mesmo tempo em que luta para manter uma presença forte e significativa numa ordem global em transformação, cada vez mais multipolar e apresentando potências emergentes e novos desafios. Philippe Schmitter divide a crise em três dimensões: a sustentabilidade da união monetária, a fragilidade da arquitetura da União Europeia e a ameaça à democracia na Europa. Conforme argumenta Loukas Tsoukalis, estas múltiplas crises estão forçando a UE a refletir sobre sua identidade e, ao fazê-lo, a UE pode finalmente se aproximar de um modelo de governança coletiva efetivo, eficiente e completo – nessa perspectiva, a crise poderia ensejar mudanças que fortaleceriam a União. De modo semelhante, Fraser Cameron argumenta que a crise deveria estimular a UE a se beneficiar de seu poder econômico e normativo e a assumir seu papel internacional de promotor de um “multilateralismo efetivo”, particularmente necessário num contexto de crescente multipolaridade. Nesta mesma sessão, Ana Paula Zacarias, Embaixadora da UE no Brasil, aporta sua experiência e visões sobre os desafios enfrentados pela renovada diplomacia europeia conforme a evolução da crise. Andrew Geddes e Laura Ferreira-Pereira analisam os desafios enfrentados pela UE em duas áreas com uma significativa dimensão externa: imigra-

ção e segurança. Finalmente, Ioannis Grigoriadis adiciona um estudo de caso nacional ao debate sobre o futuro da UE, fornecendo reflexões profundas sobre as perspectivas sociais, econômicas e políticas dos Estados membros mais endividados e o impacto destas no futuro da UE, por meio de uma análise do notório caso da Grécia.

A segunda parte do livro, baseada em uma mesa redonda com o mesmo título, relaciona o estado da União Europeia com o futuro dos Estudos Europeus como área de pesquisa, com ênfase nos casos da América Latina e do Brasil. Neste contexto, o capítulo de Andrés Malamud e Miguel de Luca faz um balanço da história passada e presente dos Estudos Europeus na Argentina, Brasil, Chile e Uruguai, a fim de avaliar suas perspectivas. Os autores ressaltam que, nos países de língua espanhola, a influência europeia foi maior, tendo em vista fatores como uma maior oferta de abordagens políticas que o continente apresentava, dada sua própria história; uma agenda de pesquisa mais diversificada; e certo sentimento oposição aos EUA. Alguns acontecimentos da década de 1990 estimularam o avanço dos Estudos Europeus, como a criação de programas de pós-graduação em Ciência Política e o surgimento do Mercosul. Todavia, tal estímulo não se concretizou como esperado. Os autores concluem que o avanço dos Estudos Europeus na América Latina será necessário, dado o aprofundamento das relações entre esses continentes. Fatores como a criação da Cúpula UE-CELAC e a necessidade de desenvolver estudos comparativos de integração sobre as regiões facilitarão o avanço desses estudos na região. Antonio Carlos Lessa revê essa abordagem sobre o estudo da União Europeia no Brasil, fornecendo evidências de que a agenda de pesquisa é limitada e restrita a poucos e específicos tópicos, voltados, em grande medida, para o campo do Direito. No entanto, o autor demonstra que o campo está em franca ascensão, sendo, cada vez mais, criados grupos de pesquisa e publicados artigos, dissertações e teses discutindo diversos temas ligados à UE.

A terceira e última parte inverte a análise e aborda a União Europeia desde uma perspectiva exterior. Reconhecendo a crescente importância das percepções nas Relações Internacionais, essa parte pretende esclarecer de que maneira terceiros atores - particularmente, potências emergentes e potências estabelecidas - veem a UE, avaliam a crise atual e concebem o futuro de suas relações com a UE. Nessa sessão, Thomas Kleine-Brockhoff e Peter Sparding pesquisam porque economistas dos Estados Unidos veem a crise europeia como relevante e prejudicial aos interesses americanos, revisando o ceticismo histórico nos Estados Unidos sobre a moeda comum europeia e avaliando o impacto deste ceticismo nas percepções atuais da crise. Dois capítulos sobre

a percepção da UE pela diplomacia brasileira expandem essa discussão para além dos EUA: o primeiro, de Miriam Saraiva, aborda o poder normativo da Europa e o papel subsequente que a UE tem assumido no cenário internacional durante as últimas duas décadas como uma promotora do multilateralismo. A autora destaca que, embora essa percepção continue a existir, a diplomacia brasileira mostra-se, às vezes, mais propensa ao multilateralismo na direção de outros países emergentes, com a cooperação Sul-Sul - dessa forma a UE deve buscar modificar alguns padrões de comportamento a fim de melhor se adequar a essa nova ordem global. O segundo capítulo sobre a percepção brasileira da EU, escrito por Elena Lazarou, concentra-se exclusivamente no impacto da crise atual sobre os discursos relativos à UE como modelo de integração regional. Ao final, completando esta parte, Susanne Gratius reflete sobre as perspectivas das relações entre a UE e países emergentes, particularmente os países que compõem os BRICS (grupo que reúne Brasil, Rússia, Índia, China e, mais recentemente, a África do Sul). Gratius apresenta tanto os desafios quanto os benefícios que relações mais próximas com os grandes países do “Sul Global” podem trazer para a abalada União.

Em um mundo em constante e rápida transformação, no qual as mudanças de poder e de fidelidade são afetadas por inúmeras e imprevisíveis variáveis, poucos atores encaram o futuro com segurança. No entanto, a natureza *sui generis* da União Europeia e o ineditismo de sua pacífica integração supranacional torna o estudo sobre seu futuro um tema complicado, desafiador e fascinante. É nossa esperança que esse livro contribua para estimular a reflexão sobre este assunto, no Brasil e em outros países.



FELIX DANE

*Representante no Brasil  
Fundação Konrad Adenauer*



ELENA LAZAROU

*Coordenadora  
Centro de Relações Internacionais  
CPDOC/FGV*



ANA PAULA ZACARIAS

Para um observador externo, a União Europeia sempre foi uma entidade complexa e de difícil compreensão, sujeita a crises institucionais e em constante processo de mudança. Não há dúvida de que o processo europeu de integração resulta da confiança e do esforço diário de milhares de cidadãos europeus. Certo é que, apesar das dificuldades, já temos 27 Estados Membros (sendo que a Croácia tornar-se-á o 28º Estado Membro em julho de 2013) e mais de 50 anos de existência em paz e prosperidade, esforço reconhecido com a recente atribuição à União Europeia do Premio Nobel da Paz.

Há 20 anos, o mercado comum só existia no papel e não se imaginava que pudéssemos vir a ter uma moeda única forte e estável e muito menos os mecanismos de supervisão, como os que acabam de ser criados para enfrentar a crise econômica e financeira e preservar o Euro. Há 20 anos, estávamos muito longe da criação de um Serviço Diplomático Europeu ou de uma estrutura de gestão de crises.

Na realidade, poderíamos dizer que a União Europeia se desenvolveu “ao contrário” dos Estados. O poder central pretende controlar questões de defesa, soberania, política externa e política econômica e fiscal. Ora, a União nasceu como uma espécie de “federalismo invertido”. Nós começamos pelo iminentemente prático, pelo “possível imediato” - o carvão e o aço, a agricultura e a pesca, a normalização, o comércio, as pautas aduaneiras. Aos poucos fomos juntando elementos cada vez mais próximos do centro do poder do Estado – a justiça, assuntos internos, política externa e política fiscal. Elementos que

já estavam na mente dos “pais fundadores” e que se tornaram necessários na medida em que se estreitavam os laços econômicos, processo que a atual crise econômica e financeira obrigou a acelerar.

A União alargou-se e aprofundou-se ao mesmo tempo. É cada vez mais política e tem aumentado o seu grau de integração a cada crise que enfrenta. Aprendemos fazendo - “o caminho se faz ao caminhar”. A União Europeia é uma realidade única, construída por meio de compromissos e de sutilezas às vezes de difícil compreensão para terceiros (e até mesmo para os nossos cidadãos...), mas a ideia é excelente, e o formato inicial extremamente inteligente. Isso permitiu a sua evolução. “Unidos na diversidade”, vivemos uma realidade complexa, mas sabemos que os sistemas complexos tem mais capacidade de se adaptar às transformações e, por isso, lidam melhor com a diversidade e a incerteza, possuindo maior capacidade de adaptação e sobrevivência.

Todos recordamos os acontecimentos na primeira década do milênio que abalaram as fundações da ordem global: a tragédia do 11 de Setembro de 2001 e em 2008, também em Setembro, a queda do Lehman Brothers, que deu início a uma das maiores crises financeiras da História. As placas tectônicas da política internacional moveram-se – a supremacia da superpotência americana tornou-se menos evidente e emergiram novos centros de poder e novos atores de peso na cena internacional. A crise econômica e financeira que se abateu sobre os EUA e a Europa fez aumentar uma certa percepção de fragilidade sobre o “velho mundo”, agravada ainda mais pelo florescimento e pela atração exercida pela Ásia, transformada em motor do crescimento econômico global.

Num ambiente cada vez mais competitivo e incerto, a Europa corria o risco de perder a sua influência e o seu lugar no mundo se não agisse de maneira coordenada e coletiva. A nova paisagem política, caracterizada por alterações de poder e por realinhamentos globais, conduziu a um complexo processo de adaptação político e institucional da Europa, que se concretizou no Tratado de Lisboa e no conjunto das medidas políticas e institucionais destinadas a enfrentar a crise da Zona do Euro.

O Tratado Lisboa lançou a base de uma nova estrutura institucional da União Europeia e abriu caminho para o estabelecimento de uma política externa e de segurança da União mais coerente e efetiva, que permite unir forças em posições comuns e redefinir a forma de interação entre os Estados Membros, com países terceiros e com as organizações internacionais. Trata-se de encontrar soluções pragmáticas que, no atual contexto mundial, permitam à Europa cooperar com outros parceiros globais e, simultaneamente, defender os seus interesses, mantendo um lugar na primeira linha com soluções eficazes

e economicamente viáveis. Trata-se, igualmente, de exercer liderança na defesa de um conjunto de valores fundamentais que definem a sua própria identidade – a Democracia, os Direitos Humanos, o primado do Estado de Direito e a coesão social.

A única forma da Europa se manter influente num panorama global em mudança será trabalhando em conjunto, passando mensagens comuns e articulando propostas com valor agregado que os nossos parceiros apreciem e que nos permitam fazer face aos desafios globais. Para assegurar coerência, foco e eficácia na elaboração e na condução da política externa e de segurança da Europa, o Tratado de Lisboa cria o cargo de Alto Representante da União para a Política Externa e de Segurança, com responsabilidades paralelas enquanto Vice-presidente da Comissão Europeia, e um Serviço Europeu de Ação Externa (SEAE) para lhe dar apoio. A Senhora Catherine Ashton iniciou suas funções dia 01 de Dezembro de 2009, e o Serviço teve seu início formal no dia 01 de Janeiro 2011. Assim começa um grande desafio! Estruturar um serviço diplomático que funcione e dê apoio à Alta Representante desde o primeiro dia da sua fundação.

A ideia aprovada no Tratado de Lisboa é a da criação de um Serviço que defenda os interesses da União no mundo, tornando a Política Externa Europeia mais coerente e provendo continuidade na representação externa, substituindo a anterior presidência semestral rotativa. O Serviço deve, assim, apoiar a Alta Representante na condução e elaboração da Política Externa e de Segurança Comum (PESC) da UE, bem como da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD); dar suporte ao seu trabalho enquanto presidente do Conselho Europeu dos Negócios Estrangeiros (FAC) e também apoiar a implementação da vertente externa das políticas internas da União. A estrutura básica do Serviço é composta em partes iguais por funcionários oriundos da Comissão Europeia, funcionários transferidos do Secretariado do Conselho e por diplomatas dos Estados Membros. Não foi fácil integrar pessoas com distintas qualificações e pertencentes a culturas institucionais diferentes, mas, dois anos depois, o Serviço está instalado num novo edifício, tem autonomia, estrutura e orçamento próprios, é responsável pela sua gestão financeira e de recursos humanos, possui um serviço jurídico, um serviço de comunicação e um conjunto de estruturas de gestão de crises e, não menos importante, assegura a coordenação de 141 Delegações acreditadas em terceiros países e em organizações internacionais. O SEAE dispõe hoje de cerca de 1.6 mil funcionários na Sede em Bruxelas e cerca 2 mil nas Delegações. Conforme números

circulados em Julho de 2012, o SEAE dispõe de 901 funcionários diplomáticos, dos quais 249 são oriundos dos Estados Membros.

Tal como a maioria dos serviços diplomáticos, o SEAE possui um Secretário-geral, e a sua administração central está organizada em Direções-Gerais dedicadas a domínios temáticos ou geográficos, que abrangem todos os países e regiões do mundo, bem como à gestão administrativa, à segurança dos sistemas de comunicação e informação, à gestão orçamental e aos recursos humanos. O Serviço dispõe também de um departamento direcionado para a gestão de crises e planeamento, ao qual pertencem o Estado-Maior da UE e o Centro de Situação da UE (Sitcen) para a condução da PESC.

O SEAE não é formalmente uma instituição no quadro do Tratado de Lisboa, mas é considerado uma instituição para efeitos de regulamentação de pessoal e financeira. Os desafios da instalação agravaram-se ainda mais pelo fato do Serviço ter sido estabelecido em plena crise econômica e durante a Primavera Árabe, que exigiu da AR/VP uma atenção prioritária. Seu funcionamento implicou a elaboração de diversos acordos entre serviços para clarificar importantes aspectos de relação institucional, evitar duplicações e permitir a construção de serviços de comunicação inter-operacionais.

Como consequência lógica do fato da Senhora Ashton ter a dupla função de Alta Representante para a Política Externa e Defesa e de Vice-presidente da Comissão Europeia, assegurando desta forma a coerência global e eficácia da ação externa da União, também os Chefes de Delegação são responsáveis por todos os aspectos das relações da UE com países terceiros. Embora dependam diretamente da Alta Representante, são igualmente responsáveis perante o Presidente e demais membros da Comissão, bem como perante o Presidente do Conselho Europeu. Grande parte do seu tempo é dedicado a acompanhar o trabalho da Comissão Europeia e dos diferentes Comissários e serviços da Comissão na implementação da vertente externa das diferentes políticas setoriais da União, em matérias tão diversas e relevantes quanto as alterações climáticas e meio ambiente, energia, transportes, tecnologias da informação e comunicação, luta contra o tráfico de drogas, migrações, propriedade intelectual, política industrial, agricultura e questões fitossanitárias, etc. O SEAE e a Comissão tem reforçado a cooperação entre os diferentes serviços geográficos e os serviços temáticos, coordenando-os com as Delegações e também com a ação desenvolvida pelos Representantes Especiais, nomeados para dar visibilidade e foco a áreas chave da política europeia.

O Serviço tem também responsabilidades perante o Parlamento Europeu e no acompanhamento das missões de trabalho dos parlamentares a países ter-

ceiros e a organizações internacionais. O Parlamento Europeu tem um papel decisivo na aprovação do estatuto do pessoal e em matéria orçamental, bem como no controle político democrático.

O SEAE e as suas Delegações, com funções semelhantes às das Embaixadas, prestam um serviço de coleta, análise e disseminação de informação, aconselhamento e apoio a todos os membros da família europeia, incluindo os Estados Membros, transformando-se assim “nos olhos, nos ouvidos e na palavra da UE nos terceiros países.”

No entanto, a relevância de uma instituição é medida por sua capacidade de produzir resultados. Se pensarmos que os serviços diplomáticos de grande parte dos países do mundo tem pelo menos um século, não deixa de ser interessante ver o que o Serviço Europeu de Ação Externa alcançou em apenas dois anos. É certo que não se começou do zero. Há muito que a Comissão Europeia tinha uma ação externa coordenada, e as instituições comunitárias, desde início nos anos cinquenta, tiveram sempre presente uma componente diplomática e um embrião de política externa, mas o Serviço permitiu, em muito pouco tempo, reforçar o trabalho e alcançar alguns objetivos importantes e de grande significado futuro.

Graças ao trabalho estruturado entre o Presidente do Conselho Europeu, o Presidente da Comissão, o Parlamento Europeu e a Alta Representante, apoiada pelo SEAE, a União tem dado uma resposta mais eficaz aos grandes desafios globais, apoiando o multilateralismo, uma política de vizinhança que assegure a estabilidade e a prosperidade dos nossos vizinhos, o respeito pela Democracia, pelo Estado de Direito e pelos Direitos Humanos, o desenvolvimento sustentável, a gestão de crises internacionais, a prevenção de conflitos e uma relação mais estreita com os seus parceiros estratégicos.

Com este novo impulso, a União Europeia conseguiu obter um novo estatuto nas Nações Unidas, atendendo ao seu caráter “sui generis” de organização supranacional, o que lhe permite ter um papel mais relevante e ativo, por meio da apresentação formal das suas posições e da participação no debate geral das Nações Unidas.

A capacidade de ação coordenada na nossa área de vizinhança foi claramente reforçada, sobretudo tendo em vista a resposta dada aos enormes desafios colocados pela Primavera Árabe. A União conseguiu, de forma rápida e eficaz, usando uma visão integrada e em coordenação com todos os seus Estados Membros, apoiar a democracia e também o desenvolvimento econômico e social na sua vizinhança ao Sul, envolvendo a sociedade civil, as organizações financeiras internacionais e o setor privado, agregando valor ao esforço dos

governos locais e da comunidade internacional. Criaram-se “*Task Forces*” e foram nomeados Representantes Especiais, com o objetivo de dar uma resposta estratégica adaptada a cada situação, seja na Líbia, Tunísia, Argélia, ou Egito.

Intensificaram-se os esforços de mediação da UE na resolução do Processo de Paz do Oriente Médio, com um envolvimento empenhado da Alta Representante no chamado “Quarteto Diplomático”, ao lado das Nações Unidas, dos Estados Unidos da América e da Federação Russa, e em contatos diretos ao mais alto nível na região, visando obter progressos que conduzam a uma solução global negociada para o conflito Árabe-israelense. O mesmo aconteceu em relação à busca de uma solução diplomática para a questão nuclear iraniana, onde a Alta Representante tem participado e liderado ativamente as negociações no quadro do processo chamado E3+3 (UE, Alemanha, França, Reino Unido, EUA, Rússia e China).

Embora os desenvolvimentos na área sul da nossa vizinhança tenham exigido uma atenção redobrada, o Serviço Europeu de Ação Externa não descurou de seus parceiros a Leste. Durante as últimas décadas, ajudamos os nossos vizinhos ao Leste no processo de transição para a democracia, mas o trabalho político desenvolvido pelo SEAE revigorou a Parceria e o nosso apoio à região na promoção das necessárias reformas econômicas e políticas. O reforço do diálogo político ao mais alto nível conduziu, igualmente, a um maior envolvimento da União no esforço de mediação entre a Sérvia e o Kosovo, tendo em vista a consolidação da paz e da estabilidade no resto dos Bálcãs.

No quadro do SEAE, a UE dispõe agora de mecanismos mais capacitados e eficientes para enfrentar situações de crise internacionais e também para a prevenção de conflitos. A União organizou, em vários países da Europa, África e Ásia, 22 missões civis e/ou militares, que, de uma forma coordenada, apoiaram o Estado de Direito e a reforma do setor de segurança, incluindo o treinamento de policiais e de forças de segurança, apoio à gestão de fronteiras, combate à pirataria, e apoio humanitário em zonas de crise e conflito. Esta capacidade sairá reforçada se outros parceiros se juntarem a nós neste esforço.

Além disso, cerca de 50% dos esforços internacionais de ajuda humanitária vem da União Europeia e dos seus países membros. Trata-se de uma ajuda essencial à sobrevivência de populações de lugares como o Chifre de África, onde a fome afeta populações inteiras. A União está agora mais bem qualificada para responder prontamente e de forma coordenada a qualquer situação de emergência internacional, como, por exemplo, um tremor de terra no Haiti, um *tsunami* no Japão ou inundações no Paquistão, situações que exigem que a UE combine todas as ferramentas ao seu dispor. Do mesmo modo, o SEAE

apoia e reforça o trabalho da Comissão na definição e execução da política europeia de ajuda ao desenvolvimento. Esta é particularmente importante, já que a UE continua a ser o maior doador mundial tendo, em 2010, o valor total da ajuda ao desenvolvimento disponibilizada pelo conjunto da União e dos seus Estados Membros atingido 53,8 bilhões de Euros.

Outra área onde se pode contabilizar sucessos nos últimos dois anos diz respeito à política para os Direitos Humanos e promoção da democracia, que hoje constituem o fio condutor de todas as políticas internas e externas da União. A Carta de Direitos Fundamentais tornou-se juridicamente vinculante com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, e foram disponibilizados cerca de 1,1 bilhões de Euros para financiar o Instrumento Europeu para a Democracia e os Direitos Humanos, que apoia organizações não governamentais, em particular as que promovem os direitos humanos, a democracia, a abolição da pena de morte, o combate à tortura, a luta contra o racismo e outras formas de discriminação.

Finalmente, a Alta Representante, apoiada pelo SEAE tem intensificado as relações com os nossos parceiros estratégicos, cujo apoio e cooperação é essencial para enfrentar os grandes desafios globais em temas de segurança, desenvolvimento sustentável ou na luta contra as mudanças climáticas. A União tem hoje dez parceiros estratégicos – EUA, Canadá, México, Brasil, China, Rússia, Índia, África do Sul, Japão e Coreia do Sul –, e com todos eles intensificaram-se os diálogos políticos ao mais alto nível, com cúpulas anuais, encontros ministeriais e de altos funcionários, onde são discutidas não só as questões pertinentes da relação bilateral, mas também a situação política, econômica e social a nível mundial, visando à articulação de respostas comuns aos grandes desafios globais.

O Brasil, parceiro estratégico da União desde 2007, tem intensificado seu diálogo com a UE nos últimos dois anos. Hoje temos cerca de 30 diálogos ativos, em áreas que vão desde a segurança internacional e a luta contra o tráfico de drogas até as questões ambientais e de energia, passando pela educação e cultura, ciência e tecnologia, agricultura e mercados financeiros. Procuramos, além disso, debater de forma franca e aberta as grandes questões internacionais e, sempre que possível, coordenar posições em áreas de interesse comum, fazendo avançar a agenda internacional na busca de soluções globais.

Para concluir, creio que podemos afirmar que, apesar da sua curta existência, o SEAE soube demonstrar resiliência e capacidade de adaptação, conquistando um espaço institucional e político que permitirá à União Europeia promover a sua política externa de forma mais coerente e eficaz e ter uma ação

coordenada em diferentes temas das relações internacionais, como as alterações climáticas, energia, segurança, migrações, terrorismo e não-proliferação.

O Serviço será objeto de uma revisão ainda em 2013, mediante uma análise dos resultados alcançados, quer ao nível da sua estruturação e funcionamento, quer ao nível da sua performance e trabalho realizado. Serão também discutidas formas de melhorar a sua eficácia, opções de desenvolvimento futuro e questões orçamentais. O Serviço Europeu de Ação Externa é uma entidade em construção, e seguramente ainda resta muito por fazer. Trata-se de um projeto de longo prazo e de grande alcance, que continuará a evoluir tendo em vista alcançar o seu objetivo central - ajudar a UE a expressar e a implementar um propósito comum e políticas comuns decididas pelos Estados Membros, permitindo à União falar com várias vozes, mas com uma mensagem única.

O futuro do Serviço diplomático europeu dependerá, em grande medida, da vontade, da visão e também dos recursos que os Estados Membros da UE decidirem lhe atribuir. Por seu turno, isto dependerá da credibilidade, da qualidade do serviço prestado pelo SEAE e da sua capacidade de diálogo - quer internamente, com os serviços da Comissão, com o Parlamento Europeu e com os Estados Membros, quer externamente, com as organizações internacionais e terceiros países, onde estão sediadas suas Delegações. Além de diálogo, serão necessários espírito cooperativo e a apresentação de propostas que mereçam o respeito e o apreço dos nossos parceiros, propostas que agreguem valor e que, para além da defesa dos legítimos interesses da União, promovam também os valores que estão na base da sua construção - a paz, a democracia e a prosperidade.

**Ana Paula Zacarias** é Embaixadora e Chefe da Delegação da União Europeia no Brasil.

LOUKAS TSOUKALIS<sup>1</sup>

**D**izer que a Europa se encontra em uma crise profunda se tornou uma declaração que soa como lugar comum. Trata-se da pior crise econômica em décadas, e seu fim ainda não está próximo. Ela moldará a Europa e a integração europeia pelos próximos anos, mas também arrisca levar o continente para o caminho da desintegração.

O contraste com o humor que prevalecia na virada do século, pouco mais de dez anos atrás, é grande. Naquela época, a Europa surfava a onda do “euro-entusiasmo” e muitos estavam convencidos de que o aprofundamento da integração era um processo inevitável. Esperava-se que três grandes e ambiciosos projetos transformassem radicalmente os cenários político e econômico na Europa: união econômica e monetária (EMU), o maior alargamento da história da UE, que se seguiria à desintegração do império soviético, e a transformação dos tratados basilares da União em uma constituição. Seria mais uma rodada de aprofundamento e ampliação – como colocado pelo jargão europeu –, mas em uma escala inédita.

Uma década depois, nós estamos, obviamente, muito mais sábios – caledados pela realidade, alguns podem argumentar. Os cidadãos europeus e os mercados internacionais nos deram lições que se provaram bastante custosas.

<sup>1</sup> Este artigo foi elaborado para a Conferência do Dia da Europa organizada na Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, no dia 09 de maio de 2012.

Aprendemos, por exemplo, que os cidadãos ainda não estavam preparados para oferecer a seus líderes uma carta branca para o futuro da integração europeia. Uma lacuna se abriu entre os políticos eleitos e os eleitores no que tange a assuntos europeus: ratificações parlamentares do Tratado de Lisboa (e seus predecessores) foram muito confortáveis, aprovados por larga maioria, enquanto os resultados dos referendos revelaram muita insatisfação e muita ignorância da parte dos cidadãos. A conspiração elitista da integração europeia, cheia de boas intenções e com resultados bastante marcantes, provavelmente chegou a seu limite. O chamado “consenso permissivo” não existe mais.

Aprendemos também que, apesar de o alargamento poder ser considerado a política externa mais bem sucedida da UE, ele vem, inevitavelmente, em detrimento da coesão interna. Números também fazem uma grande diferença. Com 27 membros, os conselhos europeus de diferentes denominações não formam mais um grupo. Estes agora se assemelham mais a uma pequena conferência das Nações Unidas. E isso faz uma grande diferença na forma como os conselhos são vistos, especialmente por parte dos representantes de grandes países. Por outro lado, mais pessoas agora percebem que a UE não é a encarnação moderna de São Pantaleão, o misericordioso médico de todas as doenças. Com a experiência do tempo, o milagre da europeização perdeu seu caráter grandioso.

A criação da moeda única foi, indubitavelmente, o mais importante ato de integração. Nós sempre soubemos que a construção não era equilibrada, mas foi feito o que era politicamente viável no momento de sua criação. Antes da crise eu costumava comparar a EMU com uma construção pós-moderna que desafiava a lei da gravidade. Ela foi capaz de fazê-lo de forma bem sucedida por mais de dez anos, e houve aqueles que se iludiram achando que este período duraria para sempre. Infelizmente, a lei da gravidade (e do mercado) finalmente teve sua vingança – e o fez com grande força. O ano de 2010 se tornou o ano da crise a zona do Euro, tendo a Grécia desempenhado o papel de catalisador. Foi a EMU um passo longo demais para a integração europeia? Estamos buscando esta resposta, e o que está em jogo neste processo é realmente bastante significativo.

Vivemos em uma grande crise do Euro, que é parte de outra muito mais ampla, resultado da explosão da maior bolha do sistema financeiro ocidental das últimas décadas. A crise provém de colossais falhas nos mercados e nas instituições, e marca também uma grande falha da ciência econômica e seus profetas. A hipótese da eficiência dos mercados, pautada no comportamento de atores racionais que teriam informações perfeitas à disposição, que propor-

cionou as bases intelectuais para a desregulamentação financeira no Ocidente, mostrou guardar pouca semelhança com o mundo real dos mercados financeiros, nos quais ambição e o risco moral<sup>2</sup> se encontraram em uma mistura explosiva, com o velho instinto de manada contribuindo para a intensidade do efeito.

Quando a crise adquiriu uma forte dimensão europeia, baseados na crença de que os europeus não tinham nem as ferramentas nem a vontade política de lidar com o problema, muitos começaram a apostar na desintegração da zona do Euro. Estes podiam ser encontrados, em sua maioria (mas não exclusivamente), em Wall Street e na *City* de Londres<sup>3</sup>. Eles ainda não ganharam suas apostas, mas o jogo ainda está longe do fim.

Muitas coisas se passaram desde o começo da crise. De várias formas, o que era até então impensável teve lugar. Entre as medidas mais notáveis estão o privilégio da austeridade fiscal, reformas estruturais nos países mais vulneráveis, novos procedimentos de coordenação política, a criação de mecanismos de combate à crise no nível regional e grandes programas de resgate (seguidos, no caso da Grécia, por uma reestruturação dos débitos). O impensável, portanto, aconteceu, mas os mercados demonstraram que estas medidas ainda não foram suficientes. As respostas políticas à crise foram lentas, inadequadas e mal manejadas. Alguns críticos vão além e afirmam que a estratégia como um todo é falha. Entrementes, os eleitores europeus tem punido os políticos incapazes de lidar com a crise e as medidas de austeridade associadas a ela. Há uma crescente resistência às políticas econômicas em voga, o que lança dúvidas cada vez mais sérias a respeito de sua continuidade.

A adoção da união econômica e monetária é uma questão de “ou vai ou racha” para a Europa. Atingimos um dos limites da integração e não temos certeza sobre o que está a nossa frente. Há uma grande demanda por medidas que tratem da crise de forma mais ampla, mas muitos acreditam que estas estejam fora da capacidade atual das instituições europeias. Os problemas apresentados pelos débitos nacionais e do setor bancário devem ser enfrentados de forma conjunta, e ações feitas pela metade não serão suficientes para acalmar os mercados, que demonstram pânico e, por vezes, a voracidade de carnívoros famintos. Será necessário um enorme poder de fogo financeiro, mesmo que os governos europeus já tenham aprovado programas de ajustes, que desafiam

2 N.T. O termo é também comumente utilizado em inglês “moral hazard”.

3 N.T. Nomes pelos quais são designados os principais centros financeiros dos Estados Unidos e do Reino Unido, respectivamente.

sua flexibilidade econômica, resistência social e estabilidade política. Nesse cenário, é urgente que um novo equilíbrio seja encontrado entre estabilidade e crescimento.

As apostas são muito altas e a crise tem funcionado como uma espécie de catalisador para o aprofundamento da integração. É notório que não há um apetite para tal, mas a necessidade se mostra como um motor mais relevante do que boas intenções ou desejos. A alternativa é a desintegração, que viria, certamente, com enorme custo. Mas, e se houver realmente um desajuste na zona do Euro? E se as medidas necessárias para combater a crise se provarem além das capacidades políticas dos Estados membros?

Enquanto tentamos resolver a crise, não devemos perder de vista o quadro mais amplo da integração. Pode-se dizer que seu início, em 2007, – mas que já passou por diversas fases –, marca o fim de uma Era. Tratava-se da Era da Globalização, que criava diversas oportunidades de crescimento, enquanto favorecia a transferência da produção e do poder econômico, em escala sem precedentes, do Ocidente para o Oriente e integrava ao sistema capitalista milhões de pessoas que até bem pouco tempo viviam em modo de subsistência. Foi um período de grandes inovações e rápidas mudanças, mas também de crescimento da desigualdade e do achatamento da classe média no Ocidente, especialmente nos Estados Unidos e no Reino Unido, onde o modelo de capitalismo financeiro mais se desenvolvera. Por fim, mas não menos importante, foi uma Era marcada por duas grandes falhas do mercado, que levaram ao rompimento da bolha financeira e ao aquecimento global. O crescente consumo foi, em grande medida, pago pelo acúmulo de débitos e por efeitos nefastos ao meio ambiente.

Se é verdade que vivemos o fim de uma Era, também não estamos certos sobre o que virá pela frente. Passamos por um momento intermediário, no qual o velho ainda não se desfez e o novo ainda não está estabelecido. Segundo Gramsci, este é precisamente o tempo dos monstros, que no mundo atual se revelam na forma de regimes populistas. O populismo tenta ocupar o vácuo deixado pelo colapso da ideologia neoliberal, o que tem implicações políticas no âmbito nacional e europeu, mas também para a própria forma de se fazer política. Seria perigosamente ingênuo pensar que a dimensão europeia da crise pode ser resolvida independentemente do resto.

Muitos alegam, e tem motivos para tal, que a crise foi um infeliz acidente, do tipo que pode acontecer a qualquer momento (“coisas acontecem”, como diria Donald Rumsfeld). Estes dizem que, enquanto buscamos retornar à rotina de antes da crise, deveríamos apenas lidar com os danos causados por

esta. Afinal de contas, há vastos interesses a serem defendidos, mas também preguiça intelectual e péssimos hábitos a serem superados.

Crises abrem oportunidades, incluindo a oportunidade de mudar os termos do debate. Certamente, as economias europeias precisam se tornar mais dinâmicas – as perspectivas econômicas não são boas e as tendências demográficas são ainda piores. No entanto, em meio a este processo, é preciso que repensemos nosso modelo de desenvolvimento econômico: redefinindo os limites do mercado financeiro, propondo políticas que protejam o meio ambiente, que sejam socialmente mais inclusivas e que tenham maior ênfase no crescimento qualitativo. Precisamos renegociar o contrato social, denotando maior atenção aos menos favorecidos e a nova geração, que terá que arcar com grande parte dos custos das nossas decisões. O sistema de bem-estar social europeu deve ser reformado, mas no sentido de garantir suas dimensões essenciais mesmo em meio às transformações citadas. Afinal, não foi o modelo social europeu em suas variações nacionais que levou à Europa à falência, mas sim uma variação particular do capitalismo que fora apresentada por anos como o único caminho a ser trilhado. Precisamos também rever as formas de manejo da interdependência europeia (e global), enquanto decidimos sobre o quando interessa a defesa de interesses e valores comuns em um sistema no qual o tamanho ainda interessa muito. Muitas das dimensões clássicas da soberania nacional teimam em sobreviver (tendo ganhado força através da crise), mesmo que voltadas para um mundo próprio. O retrocesso seria perigoso e isso precisa ser explicado.

A Europa está mais capacitada que outras partes do mundo para adotar estas novas formas de pensar, podendo, eventualmente, oferecer um modelo para os demais. O continente tem fortes raízes democráticas, noções profundamente arraigadas de justiça social e proteção do meio ambiente, uma longa história de economia mista e um salutar ceticismo (ao menos da maioria) em relação aos “ismos”, incluindo formas cruas de nacionalismo, que provém de péssimas experiências.

Por muito tempo, a integração europeia foi semelhante a um carro subindo uma ladeira: a França, normalmente, oferecia o motorista, a Comissão era responsável pelo mapa, os alemães pagavam pelo combustível e os britânicos cuidavam do óleo do freio. Ultimamente, a Europa parece estar sem motorista, o mapa foi substituído por um GPS que liga e desliga, os poloneses insistem que seja firmado um seguro com Deus, ninguém quer pagar pelo combustível (alguns claramente trapaceiam) e os que estão dentro do carro discutem sobre quantos mais caberiam ao seu lado.

Já há algum tempo, temos descido a ladeira de forma acelerada. Para evitar uma batida, precisamos desesperadamente de um motorista que saiba ler um mapa no qual as direções estão em alemão. Precisamos também de um GPS que funcione, um senso de direção, um mínimo de ordem dentro do carro e um acordo sobre como dividir a conta. É crucial que a integração europeia se torne novamente um jogo de soma positiva, o que não tem acontecido nos últimos anos.

A cena política europeia está mais plural, apresentando uma série de opiniões e interesses distintos. A interface com os interesses nacionais sempre determinou o curso da integração, apesar do famoso método comunitário. Contudo, na medida em que a integração se tornou mais profunda e ampla, o interesse nacional ganhou um caráter mais relativo, sendo diretamente moldado pelas preferências fragmentárias dos diferentes grupos políticos. Outros interesses, bons ou ruins, tiveram suas vozes fortalecidas. Como diriam os construtivistas, não há uma narrativa europeia única. Se um dia houve, já sofreu diversas mortes, resultado de sucessivas rodadas de alargamentos e aprofundamento. E isso não é, necessariamente, uma coisa ruim, é apenas outro sinal de que o sistema político europeu está se tornando mais plural e, conseqüentemente, mais maduro.

A Europa precisa de mais oxigênio para respirar, do contrário, poderá sufocar ou morrer de tédio. Reuniões de cúpula intermináveis, com longos discursos sobre compromissos (guiados por tradutores), não são o tipo de coisa que atrai políticos em busca de adrenalina. A natureza da política europeia é diferente, mas não menos real. Normalmente, parece chata e introvertida. Há algo de velho no mundo de Bruxelas, mas nós sabemos, a partir de nossa experiência, que algumas personalidades podem fazer uma grande diferença, e nós precisamos muito delas hoje. Política tem a ver com fazer escolhas, e estas escolhas precisam ser claramente articuladas e explicadas para os cidadãos. Atualmente, as políticas dos países europeus precisam ter um forte componente regional, a segurança e a prosperidade da Europa dependem disso.

Há um papel a ser desempenhado pelos países e pelas instituições europeias no que tange à formulação concreta da nova Era. A divisão do trabalho entre os Estados e a UE precisa ser protegida do zelo missionário dos burocratas e juizes, ansiosos por destruir todas as particularidades nacionais e idiosincrasias em nome das quatro liberdades fundamentais dos tratados, mas também das ilusões propagadas pelos “soberanistas” em um continente independente, congestionado, pequeno e altamente diversificado. Deveria haver espaço suficiente para divergências, a fim de atender às diferentes realidades

internas, e também flexibilidade para que os países possam ficar (temporariamente?) fora das políticas comuns. Além disso, deve ser dada maior ênfase na inovação política e nas medidas que tenham um caráter de complementaridade em relação às políticas nacionais e locais.

Em algumas áreas, no entanto, a Europa precisará de mais, não de menos, coordenação e integração. Os mercados financeiros são um bom exemplo, pois nestes a interdependência já avançou significativamente. Interdependência precisa de gestão comum e isso precisa ser explicado para as pessoas: os políticos devem também exercer o papel de educadores. O mesmo se aplica nos temas de meio ambiente, na governança do Euro e em partes do mercado interno.

A solidariedade deve continuar sendo parte da barganha da Europa como um todo, mas precisa ser explicada e defendida contra todas as formas de populismo e nacionalismo estreito. Esta também precisa estar ligada a bens e projetos comuns, nos quais muitos, se não todos, possam ver benefícios tangíveis para si; deve estar, por fim, sujeita a condições e regras. Em outras palavras: “não há almoço grátis”. Isso certamente se aplica à governança do Euro e deveria ser aplicado nas questões de imigração e liberdade nas fronteiras internas. Solidariedade não desfruta de grande espaço em nossa sociedade cada vez mais atomizada – e isso é ainda mais verdadeiro nas fronteiras. Nos próximos anos precisaremos redescobrir o sentido de sociedade e o valor do bem público, revertendo assim, mesmo que parcialmente, uma tendência que durou muito e foi muito e já foi longe demais.

A integração europeia já sobreviveu a muitas crises e saiu destas ainda mais fortalecida. No entanto, não há inevitabilidade no processo de integração e, no momento, este parece mais difícil e perigoso. Vivemos realmente tempos interessantes: espero que seja uma oportunidade de mudança, não o início do fim.

**Loukas Tsoukalis** é Doutor pela Universidade de Oxford. É professor da Universidade de Atenas e presidente da *Hellenic Foundation for European and Foreign Policy* (ELIAMEP).



# A União Europeia como um Ator Global em Tempos de Crise<sup>1</sup>

29

FRASER CAMERON

## INTRODUÇÃO

A União Europeia (UE) tem se tornado um ator global relevante, mas apenas em algumas áreas. É uma superpotência econômica, com sua própria moeda (o Euro) e desempenha um papel fundamental nas negociações sobre comércio internacional. A UE também possui considerável relevância em áreas como políticas de desenvolvimento e proteção do meio ambiente, é a maior provedora de assistência para o desenvolvimento e quem faz a maior contribuição para o orçamento das Nações Unidas (ONU). Além disso, tem cada vez mais enviado missões de *peacekeeping* para regiões distantes do mundo, mas isso não guarda nenhuma semelhança, por exemplo, com a forma de projeção de poder dos Estados Unidos (EUA).

A UE enfrentou diversas crises no passado e foi sempre capaz de superá-las, mas a crise atual dos débitos soberanos tem uma dimensão inédita. Muitos países europeus estão extremamente endividados e foram obrigados pelo mercado financeiro a adotar pacotes com duras medidas de austeridade. Este fato teve uma repercussão contrária a diversos governos (França, Espanha, Grécia, Países Baixos, Itália, Irlanda, Eslováquia) e levou a crescimento do apoio a partidos radicais, normalmente críticos ao projeto europeu.

1 Artigo preparado para a Conferência do Dia da Europa acerca das “Perspectivas para o Futuro da União”, Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro, 9 de maio, 2012.

A crise também está afetando as pretensões da UE de se tornar um ator global. O primeiro infortúnio está ligado ao tempo disponível à política externa. Os líderes europeus devotam 90% de seu tempo para assuntos econômicos e financeiros o que, conseqüentemente, reduz o tempo direcionado à política externa. A UE teve que adiar uma importante reunião de cúpula com a China em outubro de 2011 por causa de um encontro emergencial do Conselho Europeu.

Um segundo problema reside nos recursos disponíveis para a política externa. Enquanto os Estados membros buscam cortar gastos, é bastante improvável que haja um aumento no orçamento para assuntos externos. Muitos ministros de relações exteriores estão tendo que se adequar a cortes significativos em seus recursos, que chegam, no caso da Espanha, a 50%. Novos cortes de gastos certamente afetarão as pretensões da UE de desempenhar um papel global.

Um terceiro problema em potencial é o acesso aos mercados da UE. Há muitas vozes clamando por proteção contra a “competição injusta” com terceiros países. É fundamental que o mercado da UE seja mantido aberto, sendo, contudo, o acesso dos parceiros estratégicos baseado em políticas de reciprocidade.

Um quarto fator é o dano para a imagem da UE como uma entidade bem governada, uma importante base para o *soft-power* europeu. Recuperar a saúde econômica da UE levaria, obviamente, à recuperação de sua imagem danificada.

Em quinto lugar, a influência global dos Estados Unidos deve declinar em razão dos cortes orçamentários. Isso significa que a UE terá que assumir maiores responsabilidades em relação à sua segurança, mas também à da região. Além disso, a continuidade de uma ordem global liberal, nos moldes que surgiram ao fim da Segunda Guerra Mundial, é central para os interesses europeus. É essencial que as potências emergentes se tornem parte desta nova ordem.

## CONTEXTO POLÍTICO

**A**té a Segunda Guerra Mundial, os Estados europeus dominavam as relações internacionais. Os EUA alçaram ao status de grande potência global ao fim da Primeira Guerra Mundial, mas optaram pelo isolacionismo em quase todo o período do entre-guerras. Entre 1949 e 1989, a Guerra Fria foi o paradigma central para a segurança da Europa. Os EUA e a União Soviética eram as duas superpotências e competiam por mais poder e influência ao redor do

mundo. Nestas circunstâncias, a Europa era incapaz de se colocar como um ator global. A integração europeia se desenvolveu sob o guarda-chuva de segurança dos EUA, que foram desde o início grandes incentivadores de uma Europa mais coesa. De certa forma, o processo de integração estava ligado à abolição da tradicional política externa. De fato, o processo de integração tinha íntima relação com o desenvolvimento de uma nova forma de segurança baseada no compartilhamento de soberania, o que era único na história. O sucesso de processo de integração e o crescente poder econômico da UE foram fatores que propiciaram o fortalecimento da UE no cenário internacional. Nos anos 1980 e 1990, a globalização também tornou mais turva a separação entre a política externa tradicional e outros aspectos das relações internacionais. Contudo, foram o colapso do Comunismo e a unificação da Alemanha os principais fatores que levaram ao estabelecimento de uma política externa e de segurança comum (PESC).

O fracasso da UE em prevenir o conflito nos Balcãs funcionou como um choque de realidade para os defensores mais ambiciosos da PESC. O desastre na região impulsionou a União na construção de ferramentas de gerenciamento de crises, incluindo uma robusta capacidade civil-militar de *peacekeeping*. Os ataques terroristas de 11 de setembro trouxeram outra mudança profunda de atitude frente às relações internacionais. Não se tratou de um Estado atacando outro, mas de uma rede global de terroristas atingindo o coração da única superpotência mundial. Em decorrência deste fato, o terrorismo se tornou o paradigma que define as preocupações de segurança nos Estados Unidos, com consequências para a UE e os demais aliados.

A última década viu surgir um consenso global em relação às principais ameaças a segurança, mas ainda existem abordagens diferentes na forma de combatê-las. O grupo de ameaças é composto por: Estados falidos, proliferação de armas nucleares, mudanças climáticas, crime cibernético, terrorismo e conflitos étnicos e regionais. Contudo, os cidadãos também estão preocupados com desafios transnacionais, incluindo pandemias (gripe asiática), desastres ambientais (tsunami), crime organizado (tráfico de drogas e pessoas) e imigração ilegal. É evidente que nenhum Estado, por mais poderoso que seja, poderá combater estas ameaças sozinho. É igualmente evidente que o uso apenas de instrumentos militares não é suficiente para lidar com as ameaças.

É neste ponto que a UE apresenta vantagens, podendo colocar à disposição um impressionante leque de instrumentos civis e militares para lidar com estes problemas. A União pode engajar no diálogo político, impor sanções,

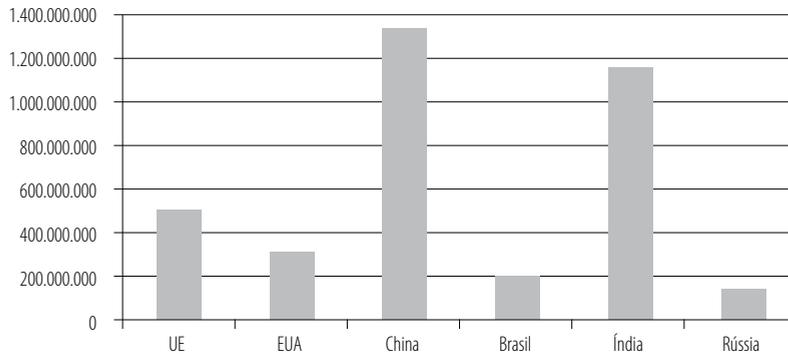
oferecer concessões comerciais, suspender restrições de visto, prover assistência técnica e enviar missões de monitoramento, e até tropas, caso necessário.

## A UE É UMA SUPERPOTÊNCIA?

O ex-Primeiro Ministro britânico, Tony Blair, uma vez disse que a UE deveria ser uma superpotência, mas não um super Estado. Alguns já devem considerar a EU como uma superpotência em algumas áreas, como a política comercial. Obviamente, não se trata de uma superpotência militar, aos moldes dos Estados Unidos, e não demonstra intenções de se desenvolver nesta direção. Mas que tipo de ator é a UE? Há muitos tipos de atores no cenário internacional. A vasta maioria é de Estados nação (189, segundo a última contagem), organizações internacionais (Nações Unidas, FMI, OTAN) e grandes corporações (Google, Siemens), fundações (Gates, Soros) também são atores relevantes. É certamente verdade que os Estados Unidos estão sozinhos em matéria de capacidade de projeção de poder militar, mas poder militar raramente é suficiente para resolver questões politicamente sensíveis. As guerras do Afeganistão e do Iraque foram uma experiência decepcionante para aqueles nos EUA que acreditavam que na supremacia de sua máquina militar. No Oriente Médio, os EUA tem lutado nos últimos 40 anos, ainda sem sucesso, para encontrar uma solução ao conflito Israel-Palestina. Sob a presidência de Obama, o país relutou em adotar a liderança na política de criação de uma zona de exclusão aérea na Líbia, autorizada pelo Conselho de Segurança da ONU em março de 2011. Próximos às suas fronteiras, os EUA foram incapazes de tornar o Haiti um país seguro e democrático, e fracassaram ao tentar impor suas vontades a países considerados “difíceis”, como Cuba e Venezuela. A crise financeira que se alastrou pelos EUA em 2008 também reduziu significativamente seu status global. O capitalismo americano ainda é um modelo brilhante para o mundo?

Os demais membros permanentes do Conselho de Segurança – Rússia, China, França e Reino Unido – também são importantes Estados nação, mas nenhum tem alcance global dos Estados Unidos. A Rússia, o maior país do mundo, permanece em mal estado, mesmo vinte anos após o colapso do comunismo. Como resultado das altas taxas de crescimento econômico na última década, a China aumentou significativamente sua presença global, mas ainda possui grandes problemas internos a serem superados, como corrupção, degradação do meio ambiente e desigualdade regional no desenvolvimento. África do Sul, Brasil e Índia também são atores globais, mas aos moldes da China, devem enfrentar graves problemas internos.

Tabela I. Comparação da População



Fonte: Eurostat.

Tamanho não é tudo. Pequenos países, como Suíça, Israel, Noruega ou Cingapura podem, baseados em sua mão-de-obra especializada e proezas tecnológicas, desempenhar papéis desproporcionais. Alguns Estados, como o Irã e a Coreia do Norte se tornaram relevantes devido ao seu desejo de possuírem armas nucleares. Outros, como a Arábia Saudita e a Nigéria, são importantes por seus vastos campos de petróleo e gás.

O Reino Unido e a França são os dois únicos Estados membros da UE com assentos permanentes no Conselho de Segurança. É evidente que Reino Unido e França tem maior capacidade de contribuir em assuntos militares do que Malta ou Estônia, mas mesmo Londres e Paris foram levadas a unir capacidades militares em um inovador acordo assinado em outubro de 2010. A Polônia tem mais conhecimento – e interesse – sobre a Ucrânia que a Itália, e aspira desempenhar o papel de líder regional. De forma semelhante, Portugal e Espanha estão mais envolvidos com os países da América Latina que muitos dos Estados membros; o mesmo é verdade para Áustria, Hungria, Eslovênia e Grécia em relação aos Balcãs. Assim, dentro da UE há diferentes categorias de atores, dependendo do tamanho do país, de suas capacidades militares e diplomáticas e de sua experiência e interesses.

## OUTROS ATORES

O cenário internacional contém muitos outros tipos de atores. Há, por exemplo, grandes empresas, como a Shell ou a Microsoft, Organizações Não-Governamentais (ONGs), como a Anistia Internacional ou o Greenpeace,

e conglomerados de mídia, como a BBC ou a Al Jazeera, que também tem um papel importante na política internacional. A presença da mídia global pode influenciar se uma crise terá ou não grande atenção de políticos – o assim chamado “fator CNN”. Muitos governos do Oriente Médio tentaram censurar as reportagens acerca das enormes manifestações no Egito e na Tunísia em fevereiro de 2011. As grandes companhias de petróleo normalmente desempenham um papel significativo na política dos países produtores de petróleo. Uma empresa americana, o Wal-Mart, com um faturamento de 485 bilhões de dólares em 2010, tem uma receita maior que o PIB combinado da Bélgica, Áustria e Grécia. Grandes companhias europeias, como a Renault e a Siemens também tem receitas maiores que muitos países da UE. Organizações em defesa dos direitos humanos e do meio ambiente podem demandar maior responsabilidade dos governos e influenciar a opinião pública mundial. O tratado sobre minas terrestres provavelmente não teria sido assinado sem a pressão das ONGs. Organizações em defesa dos direitos dos animais tiveram grande impacto na opinião pública em países como Canadá e Japão, países que abatem focas e pescam baleias.

## DEFININDO A UE

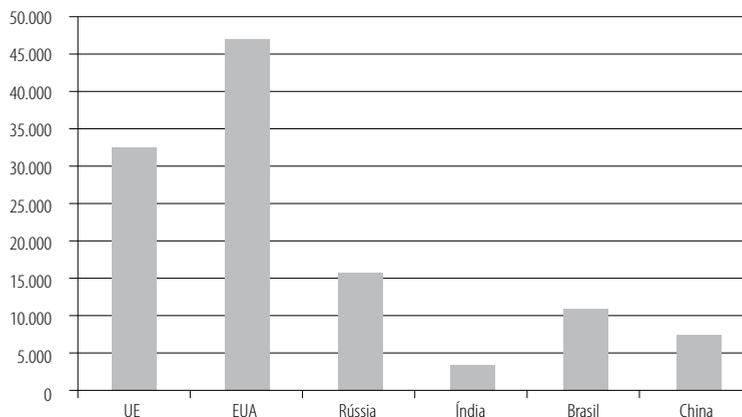
**H**á, portanto, muitos tipos diferentes de atores na política internacional, mas como então definir o papel da UE? Obviamente, não se trata de um Estado como o Reino Unido ou a Itália. Não há um Primeiro-Ministro para enviar as tropas à guerra, mas ainda assim há milhares de soldados da UE ao redor do mundo engajados em missões de *peacekeeping* e operações de gerenciamento de crise. A UE não tem um assento nas Nações Unidas, mas, apesar disso, é um dos maiores defensores do sistema da ONU e seus membros, geralmente, votam juntos em Nova York. Em outras áreas a UE é um ator direto. É um gigante econômico, sendo o maior provedor mundial de recursos no que tange à cooperação técnica e para o desenvolvimento. Seu mercado interno atrai investidores estrangeiros e países vizinhos que desejam ter acesso ao rico mercado de quase 500 milhões de cidadãos. Através da UE, os Estados-membros negociam como um ator único em questões comerciais. A União também liderou o processo de negociações nos temas de mudança climática (Protocolo de Quioto) e para o estabelecimento da Corte Internacional de Justiça, mesmo frente a forte oposição dos Estados Unidos. No diálogo com os demais países, a UE busca expandir seus valores (por exemplo, promoção da democracia e de direitos humanos, abolição da pena de morte) e suas próprias

regras e normas impondo estas questões como condições primordiais para parcerias. Em 1993 também foram estabelecidos alguns critérios (Critérios de Copenhague) para que Estados extra-comunitários possam pleitear sua adesão à UE. Este conjunto de políticas deu vazão à ideia de que a UE seria um “ator normativo” na arena internacional. A UE é, portanto, um animal estranho. Não é exatamente um Estado, mas tem mais poder que muitos Estados-nação no sistema internacional. É cada vez mais considerado um ator pelos demais, o que é um fator importante para seu prestígio e capacidade de ação.

## GIGANTE ECONÔMICO

Muito do poder da UE deriva de sua força econômica. Seu produto interno bruto (PIB) é um pouco maior que o dos Estados Unidos, o dobro do da China ou do Japão e dez vezes maior que da Rússia. Tendo cerca de 500 milhões de cidadãos com alto poder de aquisitivo, seu mercado interno é crucial para muitos países ao redor do mundo. A UE é a maior exportadora de bens e serviços. A criação do Euro também melhorou a posição da União Europeia no mundo. É a segunda maior moeda de reserva do mundo (correspondendo a aproximadamente 30% das reservas mundiais, enquanto o Dólar representa cerca de 60%). Cada vez mais países estão usando o Euro direta ou indiretamente: dentro de uma década a zona do Euro pode crescer dos 17 países atuais para compreender 20 ou 30 membros. Há também mais empresas europeias que americanas entre as 150 primeiras da lista *Fortune 500*. A Airbus se tornou líder mundial em projetar e vender aviões, enquanto os bancos europeus, companhias em seguros e operadoras de telefonia também conseguem ter uma presença global. BMW, Nokia, BP, Siemens, Burberry e Hermès são algumas das muitas marcas globais da Europa. A Europa também tomou a liderança no tema do desenvolvimento sustentável, denotando muito mais importância ao debate sobre eficiência energética e questões ambientais que outros grandes centros de poder econômico. Contudo, a UE não pode simplesmente repousar em cima de suas conquistas. Seu nível de produtividade é consideravelmente inferior à dos Estados Unidos (embora os números sejam questionáveis), e a UE investe muito menos em pesquisa e desenvolvimento que os EUA ou as potências emergentes da Ásia. Sua taxa de crescimento está bem abaixo das da China e da Índia, e também da dos EUA. Suas melhores universidades lutam para tentar alcançar o nível das instituições americanas. De uma forma geral, no entanto, a força econômica da UE contribuiu para sua assertividade como um grande ator global em questões econômicas e financeiras.

Tabela 2. Comparação do PIB per capita



Fonte: Eurostat.

## DIPLOMACIA PÚBLICA

Como a UE pode ser “vendida”? Qual é a marca da UE? Como os cidadãos, de dentro e de fora, vêem este estranho animal político? Poucas pessoas sabem apontar os nomes do Presidente do Conselho Europeu, do Presidente da Comissão Europeia e do Presidente do Parlamento Europeu. Como distinguir entre símbolos que são a quintessência da Europa, como o Festival de Música da *Eurovision* e a Liga dos Campeões, de imagens nacionais, sejam de Mozart ou Picasso, queijos franceses ou carros alemães, que também são parte da identidade e da cultura europeias? Ainda não é comum a formação de equipes europeias para disputas esportivas. A Copa Ryder, disputada a cada dois anos por golfistas europeus e americanos, é um raro exemplo da identidade europeia em arenas esportivas. Londres e Paris foram rivais na disputa para sediar os Jogos Olímpicos de 2012, mas torna-se cada vez mais comum a criação de consórcios entre dois ou mais países europeus para a realização de grandes eventos esportivos. Polônia e Ucrânia organizaram conjuntamente o campeonato europeu de futebol em 2012. A UE certamente não é um produto fácil de ser vendido, principalmente por sua complicada estrutura e pela imagem de homens em ternos cinza engajados em rodadas de negociação que parecem não ter fim. Isso não é bom para o noticiário na televisão e, apesar de suas qualidades, nem o Presidente do Conselho Europeu, Herman Von Rompuy, nem o Presidente da Comissão Europeia, José Manuel Barroso, talvez as duas figuras públicas mais importantes da UE, atraem grande audiência.

Catherine Ashton tem enfrentado dificuldades para ganhar reconhecimento, mesmo sendo a primeira Alta Representante da UE e Vice Presidente da Comissão. Não há dúvidas de que a UE deve ser vendida, em primeiro lugar, pelos governos dos Estados membros. As instituições europeias e seus líderes ter apenas um papel de suporte a esta iniciativa. Esta tem sido a lição das diversas campanhas para referendos que foram realizadas na Europa ao longo dos anos.

## REPRESENTAÇÃO EXTERNA

**D**escrever a representação externa da UE como confusa seria ainda um grande eufemismo. Se fosse um indivíduo a PESC estaria internada em um hospital psiquiátrico com os médicos se perguntando como pôde sobreviver por tanto tempo tendo uma personalidade tão dividida. Sua esquizofrenia foi programada na estrutura de pilares criada em Maastricht, mas piorou substancialmente com a criação, em Amsterdã, do cargo de Alto Representante da PESC. A representação externa da UE varia dependendo da área em questão: PESC, comércio, assuntos financeiros, economia, questões ambientais e de desenvolvimento. A nomeação de Catherine Ashton e a criação do Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE) deveriam tornar a postura externa da UE mais consistente, coerente e visível. Este permanece como um processo inacabado.

Apesar da introdução do Euro, a UE continua atuando abaixo de sua capacidade nas instituições financeiras internacionais (IFIs). Tendo o Banco Central Europeu (BCE) assumido algumas das responsabilidades dos Estados membros da zona do Euro, o papel da UE na governança financeira e econômica mundial aumentou significativamente, mesmo que ainda existem problemas decorrentes da não adesão de alguns países à moeda única e dos desentendimentos que giram em torno da participação desigual nas reuniões do G8. Os formatos do G8 e do G20 não ajudam na coerência e visibilidade da UE. É difícil defender o regime atual, no qual apenas oito países da UE participam do G20.

## INDICADORES DE 2011

**T**odos os anos o Conselho Europeu de Relações Exteriores (ECFR) publica uma lista de indicadores do desempenho da UE. Em 2011, o ECFR deu notas baixas a UE, apesar dos sucessos da intervenção na Líbia, da – relativamente suave – adesão da Rússia à Organização Mundial do Comércio (OMC) e do acordo sobre mudança climática na cúpula de Durban. Esta instituição

afirmou que a falta de controle sobre a crise do débito começou a erodir as ferramentas de política externa da UE, diminuindo sua vantagem sobre outras potências como a China.

Este relatório apontou para o relativo fracasso da UE em cumprir com sua promessa de dinheiro, mercados e mobilidade para os novos governos no Norte da África. Constrangimentos orçamentários reduziram o montante que poderia ser diretamente investido na região para 5.8 bilhões de Euros; medos populistas acerca da imigração restringiram a oferta de maior mobilidade para estudantes e profissionais; e o sentimento protecionista, impulsionado pelas dificuldades econômicas, impediram uma abertura real de mercados, especialmente para os produtos agrícolas.

Em relação à China, o ECPR afirma que os países endividados deveriam dar garantias comuns aos investimentos, ao invés de abrir mercados para produtos chineses e pedir separadamente que Pequim compre títulos soberanos, como ocorre atualmente. Como resultado da atual política, enquanto a Comissão Europeia opera esforços valiosos para fechar acordos com o governo chinês e garantir acesso ao mercado de minerais raros, Bruxelas geralmente está sozinha, tendo que enfrentar a concorrência dos Estados membros, que preferem conversar individualmente com a China e avançar em suas agendas bilaterais.

De uma forma geral, o relatório do ECPR argumenta que a deterioração da situação econômica comprometeu orçamentos de ajuda externa e defesa, uma tendência que deve continuar e, talvez, se acentuar. Este cenário levanta o questionamento sobre se a UE terá capacidade de manter seu papel como mediadora de crises ao redor do mundo, e, indo além, de engajar em sérias intervenções militares, aos moldes do que ocorreu na Líbia, onde dificuldade de arcar com os custos de uma guerra moderna com poucas baixas tornaram indispensável o apoio por trás da cortina oferecido pelos Estados Unidos. Pior que isso, apesar de os Estados membros debaterem sobre a possibilidade de unirem e compartilharem recursos militares, na prática, todos cortaram seus orçamentos e capacidades de defesa sem cooperar ou consultar os parceiros (ou, em alguns casos, sem discutir com aliados da OTAN), o que apenas aumentou os efeitos dos cortes.

## CONCLUSÃO

**A** UE desenvolveu de forma constante sua capacidade de atuar nos assuntos internacionais e, atualmente, é amplamente reconhecida por desempenhar um papel importante em diferentes áreas. Cada vez mais, governos e con-

glomerados de imprensa demandam a visão da UE em questões internacionais, ao invés das posições dos 27 Estados membros. De fato, o alargamento aumentou esta demanda e, onde é apropriado, há uma perspectiva europeia, geralmente apresentada por Catherine Ashton, oficialmente chamada de Alta Representante da UE para PESC, mas normalmente descrita como chefe de política externa da UE. Contudo, caso queira se tornar mais coerente, visível e influente, a União tem ainda muitos problemas para superar.

A UE se coloca favorável ao fortalecimento das estruturas de governança global, avançando na agenda de um multilateralismo efetivo. No entanto, esta política não é facilmente implementada, uma vez que há rivalidade e inveja entre os Estados membros no que tange à forma pela qual se dará a representação da UE e dos Estados nas instituições internacionais. Há pouca probabilidade de que em um futuro próximo a União venha a obter um assento único no Conselho de Segurança das Nações Unidas, mas há diversas outras formas através das quais é possível apoiar a ONU agindo como bloco. Após o alargamento para 27 países há uma pressão cada vez maior dos demais países para que a UE tenha seus assentos reduzidos nos organismos internacionais, sendo representada através de uma única voz. Mas não são apenas ministros de relações exteriores que estão envolvidos neste debate, chefes de Estado e ministros das finanças também tem o que dizer.

Contudo, o maior problema a ser enfrentado pela UE é a crise da dívida soberana. Esta tem um impacto extremamente negativo nas relações externas da UE. Se a UE pretende avançar seriamente suas pretensões globais, então superar a crise é uma condição *sine qua non* para o sucesso.

**Fraser Cameron** é Doutor pela Universidade de Cambridge. É Senior Fellow na *Hertie School of Governance* na Alemanha. É diretor do think-tank EU-Russia Center.



# As três crises: o Euro, a União Europeia e a democracia na Europa

41

PHILIPPE C. SCHMITTER

**N**ão há nada de novo sobre a crise no processo de integração europeu. Alguns poderiam até dizer que esta é parte integrante do processo, tendo, inclusive, apresentado efeitos positivos.

Há 41 anos, em um artigo que revisitava a abordagem neo-funcionalista, previ uma sucessão de quatro “boas” crises que a UE poderia enfrentar no futuro e que poderiam aprofundar o processo ainda mais (Schmitter, 1970). O que cada uma acabaria fazendo seria construir em cima das expectativas frustradas e dos desapontamentos dos Estados membros em sua busca por objetivos comuns. Isto compeliaria os atores a redefinirem as tarefas ou o nível de autoridade (ou ambos) das organizações regionais, alcançando um acordo coletivo que iria influenciar áreas com políticas até então insatisfatórias ou ignoradas. A quarta crise que relatei no artigo mencionado é virtualmente idêntica ao cenário atual do Euro. Em teoria, argumentei que esta levaria os atores dentro dos Estados membros a: (1) engajar em uma cooperação política que compreendesse outros setores e arenas políticas e, desta forma, institucionalizar em nível supranacional os mecanismos de harmonização política, orçamento e taxaço, característicos dos governos federais; e (2) livrarem-se das alianças predominantemente nacionais, formando outras com caráter mais supranacional, o que representaria as bases para o estabelecimento do mais importante elemento político ausente até então, um sistema de partidos europeus. Em resumo, esta deveria ser a crise que levaria a UE de um projeto econômico a uma integração política.

Infelizmente, na prática, os resultados, pelo menos até o momento, tem sido exatamente o oposto.

Será que a “boa” crise que imaginei há mais de quarenta anos se tornou realmente ruim? Não apenas a crise ganhou uma magnitude no nível supranacional maior que o esperado, mas também, esta parece ter penetrado muito a fundo e negativamente nas instituições políticas nacionais e na opinião pública. Inclusive, é plausível imaginar o surgimento de um círculo vicioso com três etapas: primeiro, o colapso do Euro; seguido do colapso da União Europeia e, finalmente, o colapso da democracia nos Estados membros.

Olhemos para estas três crises para avaliar o quão sérias são suas implicações e o quão próximas elas são umas das outras.

#### A CRISE DO EURO

**A** crise do Euro é mais profunda e precede a decisão de estabelecer uma moeda comum, sendo marcada por uma ruptura fundamental e irreversível do contrato social. O capitalismo financeiro globalizado tornou impossível para os Estados levantar receitas suficientes para cobrir todos os gastos deste contrato, assim estes se vêem obrigados a se endividarem cada vez mais para atingir as expectativas dos cidadãos. O nível dos impostos para as classes médias e baixas atingiu um ponto de saturação e tem sido impossível aumentar a taxa sobre os ricos, pois estes tem mecanismos para esconder sua renda ou transferi-la para outros países. Como se isso não fosse o suficiente, a implacável demografia de uma população envelhecida aumenta os custos da aposentaria e de sistemas públicos de saúde e, em um momento em que os jovens se abstêm mais e mais dos processos eleitorais, as parcelas idosas da população continuam votando. Em outras palavras, salvar o Euro pode ser fútil caso esta contradição mais profunda não seja resolvida.

#### A CRISE DA UNIÃO EUROPEIA

**A** ameaça mais séria à UE pode surgir justamente do sucesso obtido por seus membros nas operações de salvamento do Euro. A única forma de evitar o fim da moeda comum parece ser através da cessão de extraordinárias competências nacionais às instituições da UE, especialmente no que tange à Comissão e ao Banco Central Europeu.

Essas instituições não só aumentariam substancialmente o número de funcionários e especialistas, mas, a fim de se tornarem mais confiáveis, teriam

que ser financiadas por recursos próprios (autônomos), que não dependeriam da aprovação periódica dos membros, algo que, até o momento, tem sido negado. Esta massiva transferência de autoridade soberana e recursos financeiros certamente levantaria a eterna questão “Não à taxação sem representação<sup>1</sup>” e demandaria a introdução de novos mecanismos de participação democrática e *accountability*, caso contrário, a legitimidade de toda esta operação seria constantemente contestada.

## A CRISE DA DEMOCRACIA EUROPEIA

**H**á tempos a democracia na Europa tem sido um produto nacional ou sub-nacional e, portanto, o colapso da União Europeia não representaria uma ameaça a sua viabilidade.

No entanto, com ou sem a UE, as democracias nacionais do continente tem enfrentado problemas por décadas. O paradoxo atual é que, precisamente quando muitas “neo-democracias” aspirantes surgem na Europa Oriental, as “arqueio-democracias” da Europa Ocidental entram em crise. Seus cidadãos começam a questionar as mesmas normas, instituições e práticas que novos movimentos democráticos procuravam imitar, e tendem a apontar deficiências e considerá-las defeituosas. A lista de mórbidos sintomas é bem conhecida (se não bem compreendida): os cidadãos tem se tornado mais propensos a se absterem das votações; mais resistentes a se unir ou se identificar com partidos, sindicatos ou associações profissionais; menos confiantes nos oficiais eleitos ou políticos em geral; e muito menos satisfeitos com a forma pela qual tem sido governados e com os benefícios que tem recebido das agências públicas.

Nenhum destes sintomas deve ser atribuído diretamente à União Europeia, mas isso não significa que estes não podem piorar com o fim da UE. Novamente, grande parte do problema reside na forma pela qual a União seria desfeita e as consequências que este ato teria. Um pouso tranquilo que deixe intactas muitas das obrigações hoje vigentes nos tratados não ameaçaria a comunidade de segurança estabelecida e pouco impactaria na estrutura de comércio regional e nos investimentos. Contudo, este cenário parece pouco provável. Um pouso duro envolverá muitos contratos inacabados, múltiplas ações judiciais, uma considerável desarticulação dos fluxos de capital e comércio e, obviamente, muito ressentimento, não apenas entre os indivíduos e em-

1 N.T: Trata-se da tradução de um lema bastante conhecido em inglês: “*No taxation without representation*”

presas, mas também entre os Estados nacionais. E há grande chance de estes se polarizarem segundo linhas geográficas, culturais e políticas, dividindo-se entre abstêmios credores que trabalham duro do norte em oposição a preguiçosos e perdulários devedores do sul.

## CONCLUSÃO

**P**or fim, a crise não está terminada e suas consequências serão sentidas ainda por algum tempo. Porém, há uma oportunidade de transformar o aparente cenário ruim em uma boa crise. Os instrumentos para tal já existem na forma de uma delegação sem precedentes (embora ainda não alcançada) de competências para a Comissão, o Banco Central Europeu e a Corte Europeia de Justiça. O que fará a diferença será a forma e os objetivos pelos quais estas instituições supranacionais exercerão seus poderes.

E se a União Europeia, ao invés de promover políticas neoliberais ortodoxas de equilíbrio fiscal, austeridade orçamentária, redução de ofertas de bens públicos e maior flexibilidade nos mercados de trabalho no nível nacional, mudasse de direção e, por meio do lançamento de títulos europeus (“Eurobonds”) garantidos por todos os Estados membros e da criação de um programa público em escala europeia nos setores de energia, transporte – até em pesquisa e desenvolvimento – financiado pelo Banco Europeu de Investimento, se tornasse um agente supranacional agressivo em prol do crescimento e da criação de empregos? Ainda não é possível saber se esta proposta é suficiente para convencer o governo alemão, a diretoria do Banco Central Europeu e, até mesmo, o Conselho Europeu a adotarem uma direção totalmente nova. Contudo, se for suficiente (e mais problemático ainda), se esta proposta for bem sucedida, então a União Europeia readquiriria e fortaleceria sua associação com a prosperidade econômica e a justiça social, o famoso Modelo Europeu de Sociedade que Jacques Delors tanto evocava. Vista desta perspectiva (admitidamente improvável), a crise corrente do Euro poderia ser simplesmente o detonador do Ciclo Transcendente que eu imaginei quarenta anos atrás.

**Philippe Schmitter** é Doutor pela Universidade de Berkeley. É professor emérito do Departamento de Ciências Políticas e Sociais do *European University Institute*.

## REFERÊNCIAS

SCHMITTER, P. A Revised Theory of Regional Integration. *International Organization*, v.24, n.4, p.836-868, 1970.



ANDREW GEDDES

## INTRODUÇÃO

**M**igração internacional e integração europeia formam uma relação complexa. Para alguns, é emblemático de uma crise: deste ponto de vista, os impactos da imigração tem causado danos às sociedades europeias ao torná-las menos coesas. Por outro lado, o tema da migração está profundamente ligado à história da Europa e da União Europeia. Deste ponto de vista, a migração será necessariamente uma parte do futuro da Europa, o que requer melhores formas de lidar com o tema. Este capítulo propõe uma forma alternativa de pensar esta relação. O trabalho mostra que migração está fortemente relacionada com o sistema de estados europeus e sua transformação pela integração europeia. Nestes termos, migração internacional não é simplesmente uma forma de desafio externo aos estados europeus – ao qual eles devem responder. Ao contrário, migração internacional é intrínseca ao sistema de estados, às desigualdades entre eles e à rede de conexões econômicas, políticas e sociais que ligam países ao redor do mundo. Entender o papel da migração internacional no presente e futuro da UE requer que ela esteja relacionada às condições fundamentais que a causam e propulsionam. A fim de desenvolver esse argumento, este capítulo fornece primeiro uma perspectiva do contexto geral da migração na UE e fornece alguns pontos de comparação com outras regiões. Logo, identifica três temas chave na governança da migração europeia: a ligação com a integração econômica; o papel exercido pelas considerações

com segurança interna no desenvolvimento de políticas; e as dificuldades de se obter uma abordagem comum nesta área de alta política (*high politics*). A seção seguinte explora os principais fatores que impulsionam as migrações e sugere que devemos ver o fenômeno da migração internacional como intrínseco às condições fundamentais de governança, ex. como um desafio *de* governança e não somente à governança. O trabalho então avalia desenvolvimentos tanto na dimensão interna (afetando estados-membros) quanto na externa (afetando estados não-membros).

#### A GOVERNANÇA DOS TEMAS DE MIGRAÇÃO E MOBILIDADE NA UE

Pouco mais de 3 por cento da população mundial, cerca de 214 milhões de pessoas, são migrantes internacionais. Cerca de 20.2 milhões, algo como 4 por cento da população total da União Européia, não nasceram em um Estado-membro (chamados nacionais de países terceiros, NPTs). A UE tem pouco menos de 10 por cento do número total de migrantes internacionais, o que contrasta com o Canadá, onde 21.3 por cento de sua população nacional são NPTs, e com os Estados Unidos, onde o número chega a 13.5 por cento. Pouco menos de 45 por cento dos migrantes internacionais no mundo residem na UE ou na América do Norte. Os três países de onde mais se originaram migrantes para a Europa em 2011 foram Turquia (cerca de 2.4 milhões de pessoas), Marrocos (cerca de 1.8 milhões) e Albânia (perto de 1 milhão), respectivamente. Usando o Índice de Desenvolvimento Humano das Nações Unidas, 47 por cento dos migrantes da União Europeia vem de países com alto IDH, 46 por cento de países com IDH médio e cerca de 7 por cento de países com baixo índice (CEC, 2012:3)

O tema da migração, em suas várias formas, tem sido, é e continuará sendo um aspecto importante das sociedades europeias. Mobilidade na forma de livre circulação é um componente chave da estrutura do acordo da UE, que data dos anos 1950 e que procura garantir direito de livre circulação para determinadas categorias de pessoas que tem nacionalidade dos países membros – que, desde que o Tratado de Maastricht entrou em vigor em 1993, têm status de cidadão da UE. O direito foi inicialmente estendido a trabalhadores, mas desde então se tornou um direito de livre circulação mais generalizado com apenas algumas condições e limitações (como as de saúde e de ordem pública). A livre circulação é, desta forma, altamente institucionalizada na UE, havendo competências claras para instituições supranacionais. Também

é algo constitucionalizado, pois no nível supranacional foi desenvolvida legislação específica que protege o direito de livre circulação. Desta forma, a livre circulação está fortemente relacionada às origens do projeto europeu e à centralidade da formação do mercado em sua proposta central. Como forma de mobilidade dentro do bloco, a livre circulação foi pouco controversa até o grande alargamento de 2004, quando 12 estados-membros (exceto Irlanda, Suécia e Reino Unido) impuseram restrições ao movimento de cidadãos dos novos estados-membros por um período transitório de 7 anos.

Em contraste, políticas migratórias relacionadas aos NPTs foram menos institucionalizadas e constitucionalizadas. A cooperação formal entre estados-membros em uma base intergovernamental começou quando o Tratado de Maastrich entrou em vigor em 1993. Antes disso, havia cooperação fora da estrutura do tratado, por meio do Acordo de Schengen (inicialmente aplicável a somente cinco países), além de cooperação intergovernamental informal entre estados-membros na forma de redes de ministérios e oficiais nacionais trabalhando juntos fora da estrutura do tratado, principalmente em questões de segurança internacional, que incluíam imigração. Estas redes eram significativas, já que forneceram as origens para a governança transgovernamental sobre migração no nível supranacional, que será discutida em mais detalhes. Somente quando o Tratado de Amsterdã entrou em vigor, em 1999, políticas relativas a migração e asilo tornaram-se comuns ao bloco, estando localizadas no corpo principal do Tratado e sujeitas – apesar de significativas limitações iniciais – às regras de decisão supranacionais. Desde 1999, houve um movimento constante na direção de um papel maior para as instituições supranacionais, assim como um acordo nas diretrizes e regulamentações em questões como asilo, reunião familiar e regras para a entrada de migrantes altamente qualificados. Tais desenvolvimentos não significam políticas abrangentes sobre migração e asilo. O arcabouço institucional da UE para migração é fragmentado e não cobre todos os aspectos da políticas; além disso, há também “geometrias variáveis” no sistema de governança migratória, já que Dinamarca, Irlanda e Reino Unido optaram por não fazer parte das políticas comuns desenvolvidas após 1999. Cabe ressaltar que um aspecto muito significativo – o número de migrantes a serem admitidos – mantém-se firmemente no domínio das competências nacionais, como afirmado pelo Artigo 79(5) do Tratado de Lisboa (que entrou em vigor em 2009). Este tratado também foi significativo porque aplicou o que é conhecido como Procedimento Legislativo Ordinário (PLO) às políticas de migração. Isso significa votações de maioria qualificada (VMQ, um sistema de votação ponderado) no Conselho de Ministros representando

os estados-membros, o uso da co-decisão entre o Conselho e o Parlamento Europeu, dando assim um papel de co-legislador ao Parlamento e total jurisdição à Corte de Justiça (CJUE) em políticas migratórias.

## TEMAS CHAVE PARA A REGULAÇÃO DA MIGRAÇÃO NA EUROPA

**T**rês temas chave são centrais para a regulação da migração na UE. O primeiro é a ligação entre a formação do mercado dentro da UE e entendimentos particulares das ligações entre mobilidade e integração econômica. Isto foi aplicado aos nacionais dos estados-membros/cidadãos da UE, mas um tema importante, relacionado à aplicação disto para NPTs, é o fato de que os debates sobre eficiência econômica também se aplicam a cidadãos não europeus, e que sua maior mobilidade também pode ser virtuosa no contexto da liberalização econômica e de outros desafios como as mudanças demográficas (CEC, 2000, CEC, 2005). A Comissão Europeia tem tido um papel particularmente importante, procurando estimular as políticas da UE por causa do seu papel na organização da agenda e propondo novas iniciativas dentro do sistema europeu. A Comissão encontrou objeções a pedidos para uma abordagem mais abrangente, como delineado na sua Comunicação em 2000 sobre uma Política de Imigração Comunitária (CEC, 2000). Desde então, o órgão procurou relacionar argumentos sobre mudanças econômicas, de bem estar e demográficas a uma agenda para o desenvolvimento da responsabilidade da UE na área da política migratória, mas focado em tipos ou formas particulares de migração e com um interesse em fluxos temporários e circulares. Desta forma, intervenções da UE no campo das políticas migratórias estão relacionadas à construção particular das virtudes da mobilidade no contexto da liberalização econômica. Estas intervenções estão também relacionadas a um interesse mais geral a nível internacional; a novas abordagens para migração, que poderiam focar no estímulo a fluxos temporários e à busca da chamada “vitória tripla” onde novos esquemas migratórios podem beneficiar os estados de origem e receptores e também os migrantes (GCIM, 2005; Ruhs, 2006; Certovec, 2007).

Segundo, os antecedentes da governança de migração podem ser vistos já nos primeiros estágios de cooperação em segurança internacional, que incluem migração a partir dos anos 1980. Formas particulares de trabalho foram desenvolvidas e levaram a hábitos de cooperação desenvolvidos entre os atores no nível nacional. O efeito tem sido mudar o contexto estratégico no qual a

governança migratória ocorre e também moldar as percepções de problemas nas políticas como sendo relacionadas à interdependência dentro da UE. Isso tornou-se particularmente aparente após o final da Guerra Fria, quando o crescimento geopolítico da migração significou que a governança de migração não podia mais ser construída como um tema relevante apenas para um pequeno grupo de países imigratórios “mais velhos” no noroeste da Europa, como França, Alemanha, Holanda e Reino Unido. Ao invés disso, países do sul, centro e leste da Europa tornaram-se grandes receptores de imigrantes, o que mudou significativamente as dinâmicas da governança europeia para migração e ajudou a gerar um forte senso de interdependências relacionada não apenas à expansão da UE. Esta expansão geopolítica da migração também teve papel chave em impulsionar o aspecto “externo” da governança sobre migração, de modo que países membros da UE buscavam influenciar o desenvolvimento de políticas migratórias tanto em potenciais estados-membros como em não-membros.

Terceiro, relações entre migração e mobilidade e também entre a emergente governança migratória não necessariamente levaram a uma postura comum sobre migração e asilo. Ao contrário, a Comissão enfrentou empecilhos iniciais quando procurou desenvolver uma abordagem comum mais abrangente. Surgiram normas comunitárias na forma de diretivas sobre asilo, migração familiar, direitos dos NPTs que são residentes há muitos anos, retorno/expulsão e regras governando a entrada de imigrantes altamente qualificados (a chamada diretiva do Cartão Azul). Também há propostas da Comissão tratando de migrantes sazonais e transferências intra-corporativas (CEC, 2012).

## OS IMPULSIONADORES DA MIGRAÇÃO (E DA NÃO-MIGRAÇÃO)

**M**igração internacional é com frequência representada como uma forma de desafio (ou ameaça) aos sistemas de governança da UE. Nesta linha de raciocínio, migração é um desafio à governança. Porém, este entendimento também pode ser lido da forma contrária. Faz mais sentido pensar em migração internacional como um desafio que transcende a governança. Entende-se por isso que a migração internacional não é algo que simplesmente acontece com os estados. Na verdade, é “produzida” pelo sistema de estados e pela política global mais generalizada de desenvolvimento desigual. A questão mais ampla é que qualquer discussão sobre migração internacional precisa ser entendida em relação aos fatores que a causam ou impulsionam.

Extensas pesquisas demonstram a centralidade das desigualdades econômicas como fator impulsionador da migração internacional. Estas desigualdades assumem a forma de, por exemplo, diferenças de salário e renda. Além disso, também é estabelecido que migração pode se incrustar nas redes sociais, o que pode levar à “causalidade cumulativa” (Massey, 1990), onde fluxos migratórios mais antigos se tornam a base para fluxos futuros. Isso pode ajudar a explicar as especificidades da migração à medida que pessoas saem de determinados lugares nos países de origem para determinados lugares nos países receptores. Migração internacional é, desta forma, um processo muito específico.

Fatores políticos, como conflitos e a quebra de sistemas de governança, também podem induzir pessoas a migrar, embora os conflitos também possam reduzir a capacidade de migração, ao tornar o processo menos seguro. Com o advento da Primavera Árabe, cerca de 25.000 pessoas oriundas de países como Líbia e Tunísia migraram para a União Européia. Mesmo que um movimento maior tenha ocorrido para estados vizinhos no Oriente Médio e Norte da África, ouviu-se a retórica familiar na Europa sobre “inundação” ou “invasão” por parte de migrantes fugindo da guerra civil e repressão (Fargues and Fandrich, 2012)

Fatores demográficos, como idade, fertilidade e mortalidade também podem levar à migração, mas seus efeitos tendem a ser indiretos e ocorrem por meio da interação com outros fatores impulsionadores, desta forma agindo contra noções Malthusianas simplistas de “pressão populacional”. Fatores ambientais, como acesso a serviços de ecossistema podem afetar as dinâmicas migratórias, mas, neste caso também, efeitos de interação com outros fatores são muito importantes, tornando difícil a distinção de um grupo de pessoas como “migrantes ambientais” devido às múltiplas causas da migração (Foresight, 2011)

Está além do escopo deste capítulo analisar cada um destes fatores em detalhes, mas há três pontos chave que podem ser desenvolvidos. Primeiro, há padrões fundamentais de governança fortemente relacionados às características estruturais e ideológicas da economia política internacional (EPI) que tem um papel chave na constituição da migração internacional. Segundo, a forma como Estados-membro da UE lidam com o tema precisa ser colocada no contexto de estruturas mais largas da EPI, que tem papel central na sua produção como um processo social e político que se torna visível nas fronteiras e margens do sistema de governança. Terceiro, como vemos, a UE e seus Estados membros tendem a focar em políticas para obstruir os fluxos migra-

tórios, com um envolvimento mais limitado da UE em políticas que afetam a admissão de migrantes.

Estes cinco sistemas de impulso sustentam e constituem a migração internacional. É por meio de seus efeitos e interações que a migração internacional torna-se visível como questão social e política e é então definida e categorizada, primeiramente nas fronteiras dos estados. Porém, é muito importante notar que a presença de um fator impulsor não significa que as pessoas irão migrar. A desigualdade econômica é um tema essencial, e conflitos e degradação ambiental podem, na verdade, reduzir a capacidade das pessoas de se moverem. Ao invés de todos esses fatores levarem a “inundações” de migrantes nas fronteiras da UE, pode haver uma série de outras questões associadas à pobreza, desigualdade e *imobilidade*. É a relativa imobilidade de uma grande parte da população mundial em face à desigualdade que pode se perder em debates acalorados – mais comuns em países receptores – sobre esses efeitos da migração. Isso não significa que migração é sempre e em todas as circunstâncias uma “coisa boa” e que deve ser encorajada, mas é importante entender de que maneira ela pode representar uma solução para aqueles que migram. Restrições aos movimentos podem exacerbar ao invés de reduzir estas desigualdades. Um mundo sem fronteiras parece uma proposta improvável, mas é importante notar os efeitos constitutivos das fronteiras e dos limites dos sistemas de governança e as desigualdades que eles representam na migração internacional.

## A EVOLUÇÃO DAS POLÍTICAS DA UE PARA MIGRAÇÃO

**A**valiaremos as medidas tomadas pela UE relacionadas ao tema da migração desde 1999. Esta seção está particularmente interessada nas políticas da UE para mão de obra imigrante, apesar de haver claras ligações entre estas e outros fluxos migratórios importantes, como aqueles de famílias e os que buscam asilo/refúgio. Além disso, a UE tem sido bastante ativa em sua auto declarada “luta contra a imigração ilegal”. Fluxos migratórios definidos como irregulares ou ilegais estão fortemente relacionados à políticas que definem outros fluxos como regulares. Em seu Relatório Anual sobre Migração e Asilo de 2011, a Comissão reconheceu que é difícil definir a migração irregular precisamente e fez referência a estimativas entre 2.5 e 4 milhões de migrantes irregulares nos Estados membros da UE (CEC, 2012:4). Estes são, na verdade, dois lados da mesma moeda e estão fortemente ligados aos fatores impulsorais fundamentais da migração – sejam econômicos, sociais, polí-

ticos, demográficos e ambientais – dentro dos Estados de origem e receptores. Embora seja erroneamente representada como uma questão de pessoas desesperadas em botes buscando acesso a territórios dos Estados membros ao sul, tais como Malta e Itália, a realidade da migração irregular é mais complexa. Existe um número chocante de mortes na fronteira marítima ao sul da UE, que traz vergonha para a organização e seus membros, e também há sérias evidências de maus tratos a migrantes e de ausência de acesso aos direitos humanos básicos (Stege et al, 2012). Apesar disso, a maioria dos migrantes irregulares não chega por estas rotas perigosas, e sim por vias legais, mas fica além do permitido. Além disso, muitos migrantes irregulares com frequência são capazes de encontrar trabalho, particularmente na economia informal dos Estados membros. Logo, as políticas de migração da UE precisam lidar com as origens da migração: objetivos de trabalho, razões familiares ou a busca de refúgio. Devem levar em conta também a distinção feita pelos Estados entre fluxos regulares e irregulares, o que é particularmente relevante, pois as categorias para indivíduos (“migrantes altamente qualificados”, “imigrantes ilegais”) não são características pessoais dos migrantes, mas refletem, na verdade, as categorizações desenvolvidas nas fronteiras dos Estados membros.

Desde 1999, houve significativo desenvolvimento institucional e de políticas que abrangem tanto aspectos internos como externos da governança migratória. De particular importância na UE pós-Lisboa é a aplicação da PLO na área de migração, que tem o Conselho e o Parlamento Europeu como co-decisores, e a extensão da competência completa na área de migração para a CJUE, que inclui o poder de tomar decisões preliminares em referência a tribunais locais dos Estados membros (antes, decisões só poderiam ser tomadas com referência às instâncias superiores dos estados). Em termos de políticas, o principal foco do papel da UE tem sido o de evitar fluxos migratórios ao invés de estimular novos.

### *O aspecto “interno” da regulação da migração*

Durante a década de 2000, houve um crescimento constante das competências institucionais da UE, embora dentro de um sistema de políticas fragmentado, onde cada Estado membro manteve controle das políticas de admissão, e onde também há uma “geometria variável”, com a Dinamarca, a Irlanda e o Reino Unido mantendo-se fora da maioria das iniciativas. A UE não desenvolveu uma política migratória abrangente, mas sim uma abordagem focada em setores. Isso deu origem a diretrizes sobre migração familiar,

direitos dos residentes de longo prazo que são NPTs, estudantes e pesquisadores. Também há propostas para medidas sobre trabalhadores sazonais e transferências intra-corporativas. Uma diretiva de 2008 foi aplicada à expulsão de imigrantes irregulares e foi a primeira diretiva na área das políticas migratórias aprovada usando os procedimentos de co-decisão, envolvendo o Conselho e o Parlamento Europeu como co-legisladores.

As diretrizes sobre reunião familiar e residentes de longo prazo são particularmente significantes, já que ambos casos causaram tensões durante o processo de negociação entre a Comissão (como origem das políticas propostas) e os Estados membros. Isso foi particularmente evidente nas provisões dentro das duas diretrizes para os Estados adotarem “medidas de integração”. Estas são importantes porque fazem a conexão entre políticas de admissão e de integração. A diretiva sobre reunião familiar de 2003 determinou as condições sob as quais residentes NPTs em situação legal poderiam exercer o direito da reunião familiar, mas também reconhece os direitos dos Estados membros de impor condições à migração familiar e dá a eles margem para agir em relação a temas como a definição de família, períodos de espera e medidas de integração. A base para a ação da UE relacionada aos direitos dos residentes NPTs de longo prazo em situação legal estava fortemente relacionada aos objetivos de criação de mercado. Porém, na diretiva os Estados membros insistiram em manter o poder de aplicar medidas de integração em suas legislações nacionais. A diretiva estabelecia direitos e liberdade para NPTs de longo prazo, a serem garantidos após cinco anos de residência contínua, incluindo acesso às atividades de emprego e desemprego; educação e treinamento vocacional; proteção social e assistência e acesso a bens e serviços. A diretiva também dá o direito de se mudar e morar em um outro Estado membro. Assim como com a diretiva sobre Reunião Familiar, durante as negociações do Conselho uma cláusula foi inserida (no Artigo 5 – condições para a aquisição do status seguro) para incluir “cumprimento das condições de integração determinadas pelas leis nacionais”. Aos Estados membros foi dada grande autoridade para usar os requerimentos obrigatórios de integração (por exemplo, passar em um teste e cobertura dos custos financeiros) antes de ter acesso aos benefícios e direitos conferidos pelo status de residente de longo prazo.

Enquanto medidas sobre migração familiar e direitos dos residentes de longo prazo estão relacionadas a importantes aspectos das leis de migração, nenhum diz respeito ao aspecto essencial da política sobre migração, as admissões. De fato, tanto a diretiva sobre reunião familiar quanto a sobre residentes de longo prazo deixam bem claro que as decisões sobre admissões são de com-

petência dos Estados-membros e também introduzem na legislação comunitária a noção de que admissão e integração estão relacionadas. Isto reflete a clara preocupação nas leis e nas políticas nacionais dos estados de origem sobre o recrutamento de migrantes econômicos, preferencialmente os altamente qualificados. Tal raciocínio foi exposto pelo ex-presidente francês Sarkozy, que defendeu que a França preferia imigração que fosse *choisie* (escolhida), como a de imigrantes qualificados, do que a *subie* (sofrida), como a familiar.

Enquanto o número de migrantes a serem admitidos se mantém um prerrogativa do estado, tem havido algum envolvimento por parte da UE em regras relacionadas à admissão. Estas assumem a forma de abordagens setoriais, que focam em tipos particulares de migração de trabalho e tentam conectar a ação da UE, como os argumentos de “valor agregado” do envolvimento da organização, com certos aspectos das políticas de migração, em particular as que ocorrem por razões econômicas e demográficas. Por exemplo, no seu 3º Relatório Anual sobre Imigração e Asilo de 2011, a Comissão mais uma vez buscou defender a potencial contribuição da migração para a agenda de crescimento da UE, baseando-se na ideia de que mesmo durante um momento de crise:

“migração econômica [...] se mantém um importante componente dos esforços de lidar com a falta de mão de obra, notavelmente no contexto do envelhecimento populacional na UE e da crescente competitividade no mercado internacional por talentos com outros países fora da Europa que também experimentam escassez de mão de obra qualificada” (CEC, 2012, p.4).

Também anunciou a intenção de abrir uma consulta até o final de 2012 com os Estados membros, parceiros sociais (como empregadores e sindicatos) e outros interessados nas “oportunidades da migração econômica” (CEC, 2004, p.5).

É neste contexto que podemos considerar a diretriz do “Cartão Azul” de 2009. Esta busca aproximar as regras dos Estados membros para a aplicação e sobre os direitos associados ao status de migrante altamente qualificado. Dinamarca, Irlanda e Reino Unido não estão cobertos pela diretriz, pois optam por não fazer parte de determinadas decisões (o “*opt-out*”). Esta também busca promover mobilidade de trabalhadores qualificados entre os Estados membros. A diretriz não cobre o número de pessoas a serem admitidas ou os setores da economia que seriam privilegiados ou priorizados com as admis-

sões, o que se mantém prerrogativa dos Estados. Houve críticas de Estados não-membros sobre este esforço da UE de se envolver na “competição” por migrantes altamente qualificados, o que poderia contribuir para uma “fuga de cérebros”. O governo da África do Sul já expressou preocupação com o recrutamento de pessoal na área da saúde. Também houve críticas internas sobre a relativa timidez da medida. O sistema do Cartão Azul cria um procedimento único para cidadãos não europeus solicitarem entrada como imigrantes altamente qualificados, por um período de até dois anos, com espaço para renovações. Os debates logo mudaram, concentrando-se na forma de aprofundar e aprimorar o instituto do Cartão Azul. Por exemplo, Parkes e Angenendt (2010) argumentam que a UE poderia se envolver em esforços para aliviar a soberania de forma a atrair migrantes altamente qualificados e, assim, criar algum “valor agregado” às políticas dos Estados membros. Eles sustentam que esforços eram necessários para desenvolver capital humano dentro da UE através de treinamento, mas também oportunidades de mobilidade dentro da UE. Parkes e Angenendt (2010) também argumentam que maiores esforços eram necessários para explorar o valor da educação superior, com a possibilidade de estudantes estrangeiros serem encorajados a viver e trabalhar na UE após o fim de seus estudos. Assim como com várias medidas da UE, o movimento inicial mostrou-se tímido, introduziu formas fracas de coordenação na área de migração altamente qualificada, mas não lidou com a prerrogativa dos Estados membros de implementar diretivas como bem entenderem, em relação às suas próprias percepções das necessidades dos seus mercados de trabalho.

A Comissão também tem procurado aprofundar as abordagens setoriais, com propostas para coordenar regras sobre transferências intra-corporativas e sobre trabalhadores sazonais. Em ambos os casos, um argumento de “valor agregado” é usado na tentativa de relacionar o papel da UE aos objetivos de crescimento econômicos. A diretiva de trabalhadores sazonais também propõe medidas para proteger o direito destes trabalhadores em setores como agricultura e horticultura.

Todas as medidas analisadas nesta seção estão relacionadas ao papel da UE no âmbito “interno” da questão da migração. Elas mostram esforços para institucionalizar e constitucionalizar uma abordagem da UE para políticas migratórias que partem de argumentos mais amplos sobre integração econômica, mas também refletem a tendência das políticas dos Estados membros em fazer conexões entre políticas de admissão e integração. A UE busca, então, se posicionar neste debate.

Há uma base muito diferente em relação às leis e políticas na dimensão externa da regulação da migração na UE. Nesta o foco tem sido a exportação das medidas da UE para Estados não-membros, com o intuito de cooptar estes Estados a adotarem medidas semelhantes às UE (Lavenex, 2006). Estes esforços também tiveram um forte foco bilateral como, por exemplo, a Itália tendo relações próximas com o regime líbio (tanto durante o governo Gadhafi quanto as tentativas de acordos com o novo governo) e a Espanha trabalhando de perto com o Marrocos. A dimensão externa da política para migração também tem sido central para a Abordagem Global para a Migração e a Mobilidade (AGMM). A AGMM é bem clara em seu foco na interdependência como principal impulsionador na ação da UE sobre migração, e na relevância tanto da dimensão interna quanto externa da política. Em sua comunicação sobre a AGMM publicado em 2011, a Comissão (CEC, 2011a: 2) declara que “Globalização, mudanças demográficas e transformações sociais estão afetando a UE, seus Estados membros e países ao redor do globo.” A comunicação faz referência à importância do diálogo a nível global, mas enfatiza a centralidade dos níveis regional, nacional e local. A UE, então, posiciona-se como interlocutora essencial entre Estados membros e outros países, assim como com estruturas de diálogo no nível global.

O interesse sobre a dimensão externa da regulação migratória pela UE tem crescido consideravelmente, e a organização busca “exportar” aspectos essenciais da sua abordagem para Estados não-membros. A ação da UE baseia-se no desenvolvimento da capacidade de controlar fronteiras e regular a migração. Também há diferenças significativas na extensão do poder que a UE pode exercer quando lida com Estados não-membros. Para potenciais Estados-membros, a transmissão das prioridades da UE quanto a organização dos sistemas de governança domésticos ocorre por meio de um mecanismo muito mais direto, a imposição dos requerimentos do capítulo 24 do Acervo da UE, que lida com livre circulação, migração e asilo (veja, por exemplo, Taylor et al., 2012). A UE também tem procurado consolidar o tema da migração nas suas relações com os 16 países que constituem sua “vizinhança”. Sem o incentivo de ser membro, a UE busca relacionar o tema da migração a outras questões, como desenvolvimento econômico. De acordo com a Comissão, a AGMM é balizada pela estrutura abrangente da política de migração externa e pela estrutura da política externa da UE. O principal mecanismo são os diálogos sobre mobilidade e migração, para “trocar infor-

mação, identificar interesses comuns e construir confiança e compromisso como base para cooperação operacional para o benefício mútuo da UE e seus parceiros (CEC, 2011<sup>a</sup>, p.5).

O foco particular desta seção é tanto o lugar quanto a “construção” da questão sobre a política de migração e mobilidade dentro da dimensão externa da governança migratória. A manifestação mais clara é o desenvolvimento das Parcerias para a Mobilidade (até agora com, Moldávia, Cabo Verde, Geórgia e Armênia). Estas são reflexos do desenvolvimento de longo prazo na governança externa da UE na área de migração e da tentativa de combinar o foco em políticas de admissão altamente seletivas com medidas para evitar a migração irregular. As intenções das Parcerias para a Mobilidades são ousadas, já que buscam desenvolver novas formas de relação entre a UE e estados não-membros no âmbito da migração internacional. Apesar disso, como já citado, a decisão quanto ao número de migrantes e a serem admitidos se mantém uma questão para os Estados membros. Assim, um país não membro pode chegar a um acordo sobre uma Parceria para a Mobilidade com a UE, mas para isso ter algum efeito significativo nas oportunidades de seus cidadãos de migrarem para a um Estado membro da UE seria necessário um acordo com o mesmo sobre, por exemplo, o número de migrantes que poderiam entrar e em que setores econômicos poderiam se instalar. Ainda assim, há poucas evidências que as Parcerias para a Mobilidade criaram novas oportunidades, que ainda não teriam existido como resultado de recrutamento nacional. Isto também demonstrou a ligação entre as dimensões internas e externas da regulação migratória na UE. A base para as Parcerias para a Mobilidade é a busca pelas prioridades nas políticas dos Estados membros, ex. procurando trabalhar com Estados de origem para gerenciar migração e reforçar a base seletiva das políticas de admissão buscadas. Em troca algum acesso ao mercado de trabalho europeu, espera-se que os países parceiros façam esforços para assegurar o controle dos fluxos irregulares. Parcerias para a Mobilidade são essencialmente acordos intergovernamentais, que não são compulsórios para os Estados membros. O papel da Comissão é limitado à coordenação, enquanto o Parlamento Europeu e o CJEU são em geral excluídos do processo (Carrera et al, 2011).

Esta dimensão externa cabe dentro de um corpo de trabalho mais amplo na governança externa da UE, que ocorre quando: “a fronteira institucional/legal é movida além do círculo dos estados-membros (Lavenex 2004). Lavenex mostra que as fronteiras institucional e legal não necessariamente se movem ao mesmo tempo e argumenta que

“o critério crucial para governança externa é a extensão da fronteira legal da autoridade para além da integração institucional. Ao contrário da cooperação sob um acordo ou convenção internacional, a governança externa entra em cena quando partes do *acquis communautaire* são estendidos a Estados não-membros” (Lavenex 2004: 683).

Isto acontece com frequência no âmbito da cooperação internacional, onde há um papel muito limitado para instituições supranacionais. Em termos de conteúdo de políticas, Parkes (2009, p.328) observou que por meio do desenvolvimento de Parcerias para a Mobilidade, a UE está reconhecendo que a responsabilidade pela regulação da migração da UE e para a UE é agora dividida entre os Estados membros e a organização supranacional. A UE é então uma nova arena para cooperação interestatal sobre migração, e também reflete uma mudança na organização estratégica para ação sobre governança migratória. Há também oportunidades para que surjam diferenças entre os membros na implementação das Parcerias para a Mobilidade. Parkes (2009) também acredita que as Parcerias para a Mobilidade sejam “ambiciosas conceitualmente, mas fragmentadas em sua aplicação” assim como há oportunidades para conflito com outros objetivos da UE, como no campo do desenvolvimento de políticas.

## CONCLUSÃO

**E**ste capítulo mostrou como a regulação da migração na UE atravessa os níveis social e internacional. O capítulo também argumentou que é importante discutir as formas pelas quais fundamentais processos econômicos, sociais, políticos, demográficos e ambientais podem afetar a migração internacional (e serem afetados por ela também). Migração internacional é então um desafio *de* governança e não simplesmente à governança. Isso é mais do que uma questão semântica, porque significa que a migração internacional está relacionada com as condições fundamentais que a “produzem” e estas estão ligadas ao escopo mais amplo do “Projeto Europeu”. Isto ocorre porque não só migração continua a desempenhar um papel essencial nas sociedades europeias, como também integra debate muito maior sobre o futuro do trabalho e bem estar na Europa. O tema das migrações internacionais não lidera estes debates, mas a relação entre a migração, os vários tipos de mercados de trabalho e o estado de bem estar é uma questão central para a UE enquanto reflete sobre seu futuro econômico em face não só à crise econômica, mas

também a outros fatores, como mudanças demográficas. Foi nesse contexto que este capítulo procurou identificar as principais variáveis relacionadas à regulação da migração, particularmente na área das políticas ligadas à migração de mão de obra. A importante distinção entre migração e mobilidade foi identificada, e foi argumentado que a busca da mobilidade “virtuosa” e de novas formas de migração temporária e circular tornou-se uma racionalidade central para o desenvolvimento da ação da UE. Estados-membros não estão dispostos a ceder a prerrogativa de decidir o número de migrantes a serem admitidos, mas a UE desenvolveu uma abordagem setorial, que agora abrange migrantes altamente qualificados, com propostas para regras comuns no nível supranacional para diversos trabalhadores e transferências intra-corporativas. Isto não significa uma política migratória comum, nem mesmo muda o contexto estratégico dentro da qual a política migratória é entendida e feita, mas muda significativamente a dinâmica da regulação migratória. Apesar disso, como foi mostrado, o dilema de política se mantém fundamentalmente similar e pode ser entendido pela analogia de “portas” e “paredes” usada por Zolberg (1989). Mais do que isso, a forma que esta governança assume – ex. o desenvolvimento do transgovernamentalismo – ajuda a burlar a dicotomia intergovernamental versus supranacional e a ver como a cooperação, ao longo do tempo, cria estruturas híbridas, contendo tanto elementos intergovernamentais quanto supranacionais. Em termos deste argumento mais amplo e da contribuição para discussão da economia política internacional da governança, este capítulo procurou demonstrar a centralidade de situar a migração internacional dentro do contexto mais amplo tanto da integração europeia quanto das relações da UE com os Estados membros. Podemos então ver como uma IPE mais ampla tem um papel importante na constituição da governança migratória europeia e no entendimento do papel dos migrantes no projeto europeu e seu futuro incerto.

**Andrew Geddes** é professor do Departamento de Política da Universidade de Sheffield. Foi Research Fellow no European University Institute pelo Programa Robert Schuman.

## REFERÊNCIAS

- CARRERA, S.; ATGER, A.; GUILD, E.; KOSTAKOPOULOU, D. Labour Immigration policy in the EU: A Renewed Agenda for Europe 2020. *CEPS Policy Brief*, n. 240, 2011.
- CASTLES, S. Why migration policies fail. *Ethnic and Racial Studies*, v.27, n.2, p.205-27, 2004.
- COMISSÃO EUROPEIA. *Communication on a Community Immigration Policy*, COM 757 final, 2000. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2000:0757:FIN:EN:PDF>. Acessado em: 14/03/2013.
- COMISSÃO EUROPEIA. *Communication: Policy Plan on Legal Migration*, COM 669 final, 2005. Disponível em: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/justice\\_freedom\\_security/free\\_movement\\_of\\_persons\\_asylum\\_immigration/114507\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/114507_en.htm). Acessado em: 15/03/2013.
- COMISSÃO EUROPEIA. *Communication on Circular Migration and Mobility Partnerships Between the EU and Third Countries*, COM 248 final, 2007. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0248:FIN:EN:PDF>. Acessado em: 15/03/2013.
- COMISSÃO EUROPEIA. *Communication on the Global Approach to Migration and Mobility*, SEC 1353 final, 2011. Disponível em: [http://ec.europa.eu/home-affairs/news/intro/docs/1\\_EN\\_ACT\\_part1\\_v9.pdf](http://ec.europa.eu/home-affairs/news/intro/docs/1_EN_ACT_part1_v9.pdf). Acessado em: 15/03/2013.
- COMISSÃO EUROPEIA. *Green Paper on the Right to Family Reunification of Third Country Nationals Living in the EU*, Directive 2003/86 EC. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0735:FIN:EN:PDF>. Acessado em: 15/03/2013.
- COMISSÃO EUROPEIA. *Communication: 3rd Annual report on Immigration and Asylum*, SWD 139 final, 2012. Disponível em: [http://ec.europa.eu/home-affairs/doc\\_centre/immigration/docs/COM%202012%20250%20final%201\\_EN\\_ACT\\_part1\\_v5.pdf](http://ec.europa.eu/home-affairs/doc_centre/immigration/docs/COM%202012%20250%20final%201_EN_ACT_part1_v5.pdf). Acessado em: 15/03/2013.
- FARGUES, P.; FANDRICH, C. Migration After the Arab Spring. *Migration Policy Centre Research Report*, Florença, European University Institute, 2012. Disponível em: <http://www.migrationpolicycentre.eu/docs/MPC%202012%20EN%2009.pdf>. Acessado em: 15/03/2013.
- FORESIGHT, D. *Migration and Global Environmental Change: Future Challenges and Opportunities*. London: Government Office for Science. 2011. 235 p.
- GLOBAL Commission on International Migration (GCIM) *Migration in an Inter-Connected World: New Directions for Action*. Geneva: Global Commission on International Migration, 2005. Disponível em: <http://www.queensu.ca/samp/migrationresources/reports/gcim-complete-report-2005.pdf>. Acessado em: 15/03/2013.

- LAVENEX, S. EU external governance in “wider Europe”. *Journal of European Public Policy*, v.11, n.4, p.680-700, 2004.
- LAVENEX, S. Shifting up and shifting out: the foreign policy of European immigration control. *West European Politics*, v.29, n.2, p.329-50, 2006.
- MASSEY, D. Social structures, household strategies and the cumulative causation of migration. *Population Index*, v.56, n.91, p.3-26, 1990.
- PARKES, R. EU Mobility Partnerships; A Model of EU Policy Co-ordination?. *European Journal of Migration and Law*, v.11, n.4, p.327-45, 2009.
- PARKES, R.; ANGENENDT, S. *After the Blue Card: EU Policy on Highly Skilled Migration. Three Ways Out of the Impasse*. Heinrich Boll Stiftung, Discussion paper, 2010. Disponível em: [http://www.migration-boell.de/downloads/migration/Roderick\\_HBS\\_Discussion\\_Paper.pdf](http://www.migration-boell.de/downloads/migration/Roderick_HBS_Discussion_Paper.pdf). Acessado em: 15/03/2013.
- RUHS, M. The potential of temporary migration programmes in future international migration policy. *International Labour Review*, n.145, v.1-2, p.7-36, 2006.
- STEGE, U.; VEGLIO, M.; ROMAN, E.; OGADA-OSIR, A. *Betwixt and Between: Turin's CIE. An Investigation into Turin's Immigration Detention Centre*. Torino: International University College of Turin, 2012. 117 p.
- TAYLOR, A.; GEDDES, A.; LEES, C. *The European Union and South East Europe: The Dynamics of Multi-Level Governance and Europeanisation*. Londres: Routledge, 2012. 272 p.
- VERTOVEC, S. *Circular Migration: The Way Forward in Global Policy?*, International Migration Institute, University of Oxford, Paper, n. 4, 2007. <http://www.imi.ox.ac.uk/pdfs/imi-working-papers/wp4-circular-migration-policy.pdf>
- ZOLBERG, A. The next waves: migration theory for a changing world. Disponível em: *International Migration Review*, v.23, n.3, p.403-30, 1989. Acessado em: 15/03/2013.



# A Política Europeia de Segurança e Defesa após o Tratado de Lisboa: estado da arte e perspectivas futuras

65

LAURA C. FERREIRA-PEREIRA

**E**sta contribuição foca na segurança e defesa da Europa. Trata-se de um tópico que está diretamente relacionado à Política Externa e de Segurança Comum (PESC) e à Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) da União Europeia (UE). Enquanto a primeira foi formalmente criada pelo Tratado de Maastricht, em 1992, como parte da reinvenção do projeto europeu que era levado à cabo no fim da Guerra Fria, a segunda teve início em 1999, quando a Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD), antecessora da PCSD, foi estabelecida. A PESD foi uma resposta à incapacidade da UE de trabalhar coletivamente como um ator político na mediação dos conflitos na Iugoslávia. A partir de então, surgiu como o braço operacional da PESC, concebida para dar à UE os meios para responder à crises internacionais. De uma forma geral, estas políticas correspondem a dois instrumentos pelos quais a UE busca se consolidar como um ator respeitável no cenário internacional em matéria de política externa e defesa.

Tanto a PESC quanto a PCSD correspondem a tópicos que merecem atenção não apenas dos que estão engajados no campo acadêmico das Relações Internacionais e dos Estudos Europeus (estudantes e pesquisadores), mas também a todos os envolvidos de alguma forma com questões globais. O anúncio do Prêmio Nobel da Paz para a UE, em outubro de 2012, serviu para corroborar, senão ampliar, a relevância destes assuntos em particular.

Tamanha relevância se deve ao fato de a PESC e, especialmente, a PCSD representarem o último capítulo do processo de integração política da Europa. Nesse sentido, o entendimento da complexidade e das dinâmicas globais por trás da atual agenda europeia demanda também a compreensão da política externa, de segurança e defesa da União Europeia. Por outro lado, estas duas políticas estão ligadas às crescentes responsabilidades que a UE tem assumido no que tange à promoção da paz e segurança internacionais. Esta tendência deve se fortalecer no contexto da implementação do Tratado de Lisboa, o qual, conforme será demonstrado neste artigo, criou um quadro legal favorável à melhoria da atuação da UE no sistema internacional. Nesse sentido, a compreensão do que são a PESC/PCSD e como estas operam permite que seja analisado o desenvolvimento da EU como um ator global nos níveis político e de segurança. De fato, é possível dizer que a PCSD está intimamente associada ao futuro da utopia europeia no século XXI, o que pode inspirar o processo de integração nas próximas décadas. À propósito, é necessária uma nova utopia para que se possa alcançar as duas principais ambições que encorajaram a fundação das comunidades europeias nos anos 1950: tornar a guerra no continente impossível e impensável e evitar que o Comunismo “vermelho” se alastre pela Europa Ocidental. É possível ligar a nova utopia da UE ao papel que esta organização está, em princípio, buscando desempenhar nas relações internacionais contemporâneas em prol da estabilidade e da paz.

Antes de considerar o que o Tratado de Lisboa representa para a evolução da PESC/PCSD, e, conseqüentemente, as implicações para a identidade europeia e seu papel internacional, é importante apresentar o estado da arte destas políticas.

As evidências empíricas dão conta de que ao longo da última década ou mais a UE tem investido bastante tempo e energia no desenvolvimento de sua personalidade política e de segurança. Como primeira evidência deste fato pode ser mencionado comprometimento para incentivar uma “Europa Segurança em um Mundo Melhor<sup>1</sup>”. Este é o título da assim chamada Estratégia de Segurança Europeia (ESE), aprovada no fim de 2003. Formulada para superar a incapacidade da UE de colocar-se de forma unida e influente no contexto da Guerra do Iraque, essa é considerada um documento de referência, que tem informado as manobras europeias que tenham relação com questões políticas e de segurança. A ESE identificou as principais ameaças para a seguran-

1 N.T. Título original do documento em inglês: “A Secure Europe in a Better World”. Relatório preparado por Javier Solana que, posteriormente, se tornou a base da Estratégia de Segurança Europeia.

ça europeia (por exemplo, terrorismo transnacional, armas de destruição em massa, estados-falidos, conflitos regionais e o crime organizado), mas também as principais formas de combatê-las. Em 2008, os Estados membros sancionaram o “Relatório para a Implementação da Estratégia de Segurança Europeia”, que veio a reforçar o primeiro documento, especialmente ao adicionar à lista de ameaças algumas grandes preocupações, como terrorismo cibernético, pirataria, mudanças climáticas, e segurança energética. Ao longo de 2012, as vozes que apóiam uma revisão da ESE ganharam apoio<sup>2</sup>.

Outra evidência da resolução da UE de se tornar um ator político mais relevante na cena internacional consiste do fato de esta organização ter adquirido a capacidade para decisões autônomas e ação em resposta a crises internacionais, o que teve como resultado o processo de construção de forças militares significativas. Esta capacidade militar, baseada na cooperação voluntária, não deve ser comparada a um exército comum europeu, mas sim a uma força multilateral que permite que a UE participe do gerenciamento de crises.

Em relação a isso, uma terceira evidência deve ser mencionada: o número de operações conduzidas pela UE desde 2003. Até hoje, a União já lançou mais de 20 missões militares e civis em diferentes regiões do mundo: África, nos Bálcãs, sul do Cáucaso, Oriente Médio, e sudeste asiático. Estas missões foram conduzidas sob o eixo PESC/PCSD, tendo transformado fundamentalmente as capacidades externas da UE. Houve também uma mudança tangível em sua imagem, uma vez que durante a Guerra Fria, a UE era vista somente como consumidora de segurança da OTAN e dos Estados Unidos. A partir das missões destacadas, a UE passou a ser vista como provedora de segurança, ao lado de outras organizações importantes, como a OTAN e as Nações Unidas.

Para entender como a UE chegou ao estágio atual, no qual dispõe de um componente autônomo de segurança e defesa – dois documentos estratégicos e forças militares capazes de lidar as operações e responder a crises internacionais –, é importante elucidar, mesmo que brevemente, as condições sob as quais a PESC nasceu no quadro do título V, artigo J.4.1, do Tratado de Maastricht.

2 Em setembro de 2012, vozes de apoio para a revisão da ESE surgiram do grupo “Futuro da Europa”, como ministros de Relações Exteriores da Áustria, Bélgica, Dinamarca, França, Itália, Alemanha, Luxemburgo, Países Baixos, Polônia, Espanha e Portugal, em seu Relatório Final de 17 de setembro de 2012. Ver [www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/626338/publicationFile/171798/120918-Abschlussbericht-Zukunftsgruppe.pdf](http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/626338/publicationFile/171798/120918-Abschlussbericht-Zukunftsgruppe.pdf);jsessionid=408285A208F3D73A6901B7E3F4A75E7E.

O surgimento da PESC foi resultado de intrincadas negociações político-diplomáticas que só obtiveram êxito graças à combinação de dois fatores. Primeiro, houve a invenção de uma estrutura com três pilares, o que permitia a separação entre a PESC e as políticas genuinamente comuns da UE (por exemplo, a Política Agrícola Comum e a Política Comercial Comum). Na estrutura de pilares na qual a UE foi fundada, o primeiro acomodava as políticas supervisionadas pela Comissão Europeia e o terceiro cobria questões de justiça e assuntos internos. O segundo pilar, separado dos demais, compreendia a recém-criada PESC. Esta estrutura permitia aos Estados garantirem o caráter intergovernamental deste pilar, assegurando a soberania sobre um conjunto central de políticas, com as quais os Estados tradicionalmente definem, formulam e implementam políticas no âmbito externo e de segurança e defesa.

O segundo fator que contribuiu para que a PESC tenha visto a luz do dia em 1992 foi a “ambigüidade” clara na forma pela qual o artigo J.4.1 foi redigido. Este expressa: “A política externa e de segurança comum abrange todas as questões relativas à segurança da União Europeia, incluindo a definição, a prazo, de uma política de defesa comum que poderá conduzir, no momento próprio, a uma defesa comum<sup>3</sup>”. Nestes termos, o artigo abre espaço para duas interpretações por parte dos Estados membros, acomodando perspectivas otimistas e céticas sobre o desenvolvimento futuro da PESC que, em princípio apontava para a “defesa comum” como objetivo último, embora hipotético, da União. Apesar de sua ambigüidade, este artigo teve seus méritos. Este, representando o fim do longo tabu que assombrava o projeto europeu desde o fracasso da Comunidade de Defesa Europeia em 1954, ganhou um significado histórico. Esta provisão legal foi um avanço importante, tendo trazido a ambição histórica de uma defesa comum de volta à agenda da UE. Além disso, o artigo J.4.1 funcionou como um mapa para o progresso da PESC, tendo encapsulado as três fases principais da evolução desta política e, no fim das contas, da integração política europeia. Houve uma fase inicial caracterizada pela implementação de uma política externa e de segurança comum; a segunda, na qual, além das políticas externa e de segurança, os Estados engajam em uma política de defesa; e a terceira e última fase, na qual a política de defesa é finalmente estabelecida.

Visões divergentes sobre o eventual progresso da incipiente PESC ficam ainda mais claras se forem consideradas as duas linhas do artigo J.4.4 como parte de um compromisso político que era visto como crítico por alguns Es-

3 Ver Diário Oficial das Comunidades Europeias, No C 191/59, 29 de julho de 1992.

tados. Por um lado, a evolução da PESC não deveria minar os interesses dos Aliados (como os membros da OTAN) que defendiam a primazia desta instituição na área de defesa coletiva e que já estavam comprometidos com uma política de defesa e segurança comum no marco do Tratado de Washington. Por outro lado, o eventual desenvolvimento da PESC deveria respeitar respeitadas as políticas de alguns países que são tradicionalmente caracterizados pela neutralidade militar. Um indicativo da relevância denotada por alguns países às duas linhas do artigo mencionado é o fato de estas terem sido replicadas em todos os tratados europeus aprovados desde 1992 (como os tratados de Amsterdã e de Nice e o Tratado Constitucional) e estarem presentes no Tratado de Lisboa.

Neste ponto do debate é importante explicar sobre quais circunstâncias a PESC adquiriu um componente operacional originalmente pensado para a PESD. Entre os principais motivos para o surgimento do componente de segurança e defesa nas políticas europeias estava, conforme mencionado anteriormente, o insucesso da UE no gerenciamento da crise dos Bálcãs. Este fato, ocorrido no início dos anos 1990, causou enorme embaraço aos líderes europeus, que se viram dependentes da ajuda da OTAN e dos Estados Unidos para garantir a estabilidade da região, especialmente na Bósnia-Herzegovina. Outro incentivo está ligado à demanda americana pela partilha dos custos (no caso, para os europeus tomarem sua parcela de responsabilidade na segurança do continente). Por fim, deve ser destacada a mudança na tradicional posição do Reino Unido vis-à-vis o papel da UE nos campos da segurança e defesa, elemento que se mostrou um verdadeiro catalisador para transformação. De fato, isto permitiu uma convergência histórica entre a França e o Reino Unido, selada na declaração de Santo Malo de 1998.

Historicamente falando, enquanto a franceses demandavam autonomia para a Europa em termos de defesa e segurança, britânicos se mostravam repetidamente contrários, pois isto era visto como um avanço em detrimento à primazia da OTAN e ao contínuo engajamento dos Estados Unidos com o segurança europeia. Desde o momento em que o Reino Unido aderiu à Comunidade Europeia, em 1973, seus representantes tem vetado qualquer discussão sobre segurança e defesa no marco das instituições europeias, considerando que este tema é um domínio privado da aliança atlântica. Em 1998, Tony Blair, o primeiro ministro, introduziu uma mudança fundamental na tradicional postura de seu país, aceitando dotar a UE de capacidade para decisão e ação autônomas em resposta a crises internacionais. Por sua vez, a França aceitou que esta capacidade seja desenvolvida sem que a primazia da OTAN

seja desrespeitada, o que significa que a UE só poderia intervir militarmente quando a OTAN “como um todo não estiver engajada”, conforme redigido na Declaração Conjunta divulgada na Cúpula Franco-Britânica de Santo Malo<sup>4</sup>.

Este acordo histórico entre França e Reino Unido pavimentou o caminho para o estabelecimento da Política Europeia de Segurança e Defesa, lançada em junho de 1999 na Cúpula de Colônia, sob a presidência da Alemanha. Desde então, ficou claro que franceses e britânicos seriam atores-chave no processo europeu de integração política.

Após estar em operação há mais de 10 anos, a “Política Europeia de Segurança e Defesa”, foi formalmente codificada no Tratado de Lisboa como “Política Comum de Segurança e Defesa”. Este novo acordo prevê o reforço do papel da UE como provedor de segurança e paz, não apenas em sua vizinhança estratégica, mas também no mundo. Isso se deu, basicamente, graças à amplitude das missões da UE, nas quais são utilizados meios civis e militares. No artigo 43.1 do Tratado da União Europeia, estas missões são identificadas da seguinte forma: “operações conjuntas de desarmamento, tarefas humanitárias e de resgate, conselhos militares e tarefas de assistência, prevenção de conflitos e tarefas de *peace-keeping*, atuação de forças de combate em gerenciamento de crise, incluindo *peace-making* e estabilização pós-conflito”. Deve ser destacado que, como estipulado no tratado: “Todas estas tarefas podem contribuir para a luta contra o terrorismo, incluindo o apoio a terceiros países que combatam o terrorismo em seu território<sup>5</sup>”.

O Tratado de Lisboa também criou condições para o fortalecimento da solidariedade europeia. Este incluiu uma cláusula de solidariedade que prevê assistência em casos de ataques terroristas e desastres humanos ou naturais (artigo 222). Este também estipula uma cláusula de assistência mútua em caso de ataque militar contra um Estado membro (artigo 42.7), cuja implementação continua limitada à existência das duas linhas discutidas anteriormente.

Por fim, o Tratado de Lisboa introduziu dois mecanismos cooperativos no domínio específico de segurança e defesa – a assim chamada “cooperação reforçada” e a “cooperação de estrutura permanente” –, que tem o potencial

4 Ver Declaração Conjunta divulgada na Cúpula Franco-Britânica de Santo Malo, 3-4 Dezembro de 1998, disponível em: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/French-British%20Summit%20Declaration,%20Saint-Malo,%201998%20-%20EN.pdf>

5 Para mais detalhes sobre a solidariedade europeia na PESC/PCSD, ver, see Laura C. Ferreira-Pereira e A.J.R Groom, ‘Mutual Solidarity’ within the European Union’s Common Foreign and Security Policy: What is the Name of the Game?, *International Politics*, Vol. 47, No. 6, Dezembro de 2010, pp. 596-616.

de acelerar o desenvolvimento das capacidades militares da União e apoiar seu papel no gerenciamento de crises.

Nestas linhas, pode ser dito que, se e quando forem implementadas, as disposições ligadas à PESC/PCSD colocadas no Tratado de Lisboa podem se tornar cruciais para os esforços da União na construção de sua influência política e militar no nível global como um ator cada vez mais independente e estratégico.



**Laura C. Ferreira-Pereira** é Doutora pela University of Kent. É professora do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade Técnica de Lisboa.



## A Grécia e a Crise do Euro: da beira do colapso à inevitável reforma

73

IOANNIS N. GRIGORIADIS

Desde que a crise financeira global se transformou na crise da dívida europeia no final de 2009, a Grécia tem ocupado uma posição central em todas as discussões sobre o presente e futuro da zona do Euro. Após a descoberta das falsas estatísticas na Grécia e o reajuste do déficit atual do país de 6 para 15.6 por cento, a Grécia foi arrastada para o coração do turbilhão político e econômico que tem questionado por várias vezes a viabilidade do projeto europeu. A dramática revelação da triste situação econômica do país levou ao eventual rebaixamento dos títulos gregos ao status de lixo e a sua saída dos mercados financeiros. Enquanto isso, a crise teve um efeito de transbordamento e destruiu a confiança do mercado nas finanças de outros Estados membros da zona do euro, que foram chamados coletivamente pela infeliz sigla PIIGS<sup>1</sup>. Não é surpresa que os líderes de outros membros da zona do euro que também tiveram severos problemas econômicos tentaram convencer a comunidade internacional que a situação deles “não é como a da Grécia” ou então que eles “não se tornariam a Grécia.” Em abril de 2010, o governo grego apelou ao Fundo Monetário Internacional (FMI) e à União Europeia por um pacote de resgate. Em maio de 2012, um acordo foi assinado entre o governo grego, o FMI, o Banco Central Europeu (BCE) e a Comissão Europeia (CE), que ficou conhecido como “troika”. A Grécia receberia um empréstimo de 110 bilhões

1 PIIGS: Portugal, Irlanda, Itália, Grécia e Espanha (Spain em inglês). NT: Pigs é a palavra em inglês para porcos.

de euros ao longo de um período de três anos em troca de se comprometer com profundos cortes fiscais e uma reforma econômica abrangente. Apesar disso, o fracasso em atingir os objetivos econômicos com respeito ao atual déficit e dívida públicos levou à necessidade de mais um acordo. Em outubro de 2011 líderes europeus chegaram a um consenso sobre um segundo pacote de resgate de 130 bilhões de euros para a Grécia que deveria, em troca, se engajar em mais medidas de austeridade fiscal e reforma que também incluíam cortes de 50 por cento no valor de face dos títulos gregos detidos por investidores privados. Quando o Primeiro Ministro George Papademos teve a ideia de pedir um referendo sobre o último acordo de resgate, isso levou a uma reação furiosa de membros sênior da zona do euro, sua resignação do cargo e a nomeação de um governo de coalizão sob os cuidados do ex-membro da diretoria do BCE Loukas Papademos. Papademos foi capaz de fechar o acordo em março de 2012. Eleições parlamentares duplas em maio e junho de 2012 aumentaram o temor de um calote e a saída da zona do Euro (Grexit). Porém este temor foi reduzido quando em junho de 2012 as eleições parlamentares produziram uma coalizão que declarou suas intenções em implementar os termos do acordo. Com a diminuição do risco imediato da saída da Grécia, as raízes da crise continuaram sem serem discutidas.

Seria errado reduzir a crise grega às suas dimensões econômicas. O que a crise econômica expôs não foi só o desregramento fiscal de consecutivos governos gregos, mas o fracasso de um modelo sociopolítico que está presente na Grécia desde o início dos anos 1980. O modelo da dívida pública para o desenvolvimento econômico foi reforçado pela entrada de bilhões em transferências de dinheiro europeu, ajudas estruturais e subsídios. A emergência de um setor público ineficiente e inchado ocupava recursos cruciais necessários ao setor privado. Isto tornou a relação entre setores público e privado em um terreno cheio de corrupção, nepotismo e clientelismo. A gradual perda de competitividade da economia grega significava que um crescente número de fábricas tinham que fechar ou serem realocadas no exterior. Uma série de desenvolvimentos favoráveis como o desembolso de copiosos fundos da União Europeia, o fim da Guerra Fria e as novas oportunidades de negócios no leste e sudeste europeu, a chegada de cerca de um milhão de imigrantes e a entrada da Grécia na zona do euro atrasaram mas não conseguiram evitar o começo da crise. A entrada da Grécia na zona do euro implicava um compromisso onde velhas práticas deveriam ser esquecidas, a atuação do governo deveria ser melhorada e a competitividade econômica tinha que ser protegida por outras formas que não a desvalorização. Este compromisso nunca foi observado. A

viabilidade do modelo socioeconômico chegou aos seus limites no final de 2009, mas não antes de ter dizimado a estrutura produtiva da Grécia.

Aceitar o fato que a Grécia tinha vivido muito além de suas capacidades foi difícil. Medidas de austeridade fiscal incluindo novos impostos e profundos cortes nos salários do setor público e pensões não foram as únicas obrigações do governo grego emanadas dos acordos de resgate. Elas eram medidas indispensáveis para evitar um calote e a saída da Grécia da zona do euro. Porém, sob estas circunstâncias, populismo e extremismo logo ganharam apelo. A receita deles era simples: ao invés de procurar soluções, culpados pelos problemas do país eram procurados no exterior. Acusando as instituições europeias pelo fracasso econômico e social da Grécia, insistindo que a extensão da crise foi exagerada ou que um caminho sem dores para a recuperação existia. Mas não foi o que fez o governo do país. Uma cultura de falta de leis que tinha se tornado uma das características mais intrínsecas à sociedade grega desde os anos 1980 contribuiu para a explosão de revoltas que deram a impressão de que a Grécia estava se tornando ingovernável. Enquanto a economia nacional foi pega em um ciclo vicioso de recessão e crescente desemprego, a coesão social estava entrando em colapso e a estabilidade política foi colada em questão. Ao mesmo tempo a crise reascendeu um debate de identidade que muitos pensavam que tinha sido decidida 3 décadas atrás. “Nós fazemos parte do Ocidente” era o slogan com o qual Konstantinos Karamanlis mobilizou suporte para seu pedido de adesão à Comunidade Econômica Europeia (CEE) nos anos 1970. A famosa resposta do líder do PASOK Andreas Papandreou “A Grécia pertence aos gregos” – como se os dois fossem mutuamente exclusivos – se tornou a bandeira dos oponentes à participação da Grécia na CEE. Enquanto o próprio Andreas Papandreou se tornou um advogado da participação grega na CEE quando chegou ao poder em 1981, um aumento exponencial do sentimento anti-Ocidente e anti-europeu no contexto da crise e da emergência de partidos advogando a saída da Grécia da União europeia indicaram como o populismo poderiam complicar a relação grega com a União Europeia e o Ocidente.

As ramificações políticas desta crise eram inevitáveis. O Movimento Socialista Pan-helênico (*Panellinio Sosialistiko Kinima*-PASOK), o partido que tinha dominado a política grega desde os anos 1980 e chegou ao poder logo antes da crise ao ganhar 43.92 por cento dos votos e uma maioria confortável nas eleições de outubro de 2009 caiu para 13.18 por cento na eleições de maio de 2012 e 12.28 por cento nas de junho de 2012. O Nova Democracia (*Nea Dimokratia*-ND), o partido que levou a Grécia à Comunidade Econômica Europeia em 1981 mas cujo governo entre 2004 e 2009 foi relacionado com

a administração das finanças públicas mais libertina, caiu de 33.47 para 18.85 por cento, antes de subir para 29.66 nas eleições de junho de 2012. Enquanto as pedras fundamentais do sistema político estavam desestabilizadas, quem estava sendo beneficiado por esta crise?

A crise não levou à reconfiguração das forças reformistas na Grécia que estavam desigualmente distribuídas pelos partidos políticos estabelecidos no país, mas a um aumento do extremismo político. Transferir a culpa dos problemas da Grécia para as instituições europeias e grandes Estados membros da UE tem sido um tema chave entre os populistas gregos. Na visão deles, a crise foi um projeto organizado pelos inimigos da Grécia para destruir a soberania e independência gregas com o apoio de alguns dos “colaboradores” da Grécia. Nenhuma medida de austeridade ou reforma seriam necessárias, já que a Grécia só precisava usar seus recursos inexplorados para alcançar a recuperação econômica e até a prosperidade. Especulações sobre a existência de imensos campos de petróleo e gás natural no Leste do Mediterrâneo, no litoral grego, foram levantadas pela imprensa nacionalista e populista. Pressões se acumularam em cima do governo para uma declaração unilateral por parte da Grécia na sua Zona Economia Exclusiva (ZEE) no Leste do Mediterrâneo independentemente das possíveis reações de outros Estados litorâneos da região, com maior destaque para a Turquia. Além disso, com o sentimento anti-germânico em crescimento, partidos levantaram a questão de exigir da Alemanha pagamentos de reparação pela ocupação da Grécia durante a Segunda Guerra Mundial ou a devolução de um empréstimo que o governo grego fez com a Alemanha Nazista.

À esquerda, a Coalizão da Esquerda Radical (SYRIZA), uma aliança de partidos radicais, viu sua porcentagem de votos crescer de 4.6 por cento nas eleições de 2009 para 16.78 e 26.89 por cento em 2012. A popularidade da SYRIZA cresceu de forma vertiginosa, por ser contra todas as medidas de austeridade fiscal e reforma estrutural, e prometeu denunciar os acordos de resgate e restaurar o *status quo antes*. Como seriam financiados a atual dívida grega e os serviços em débito nunca ficou claro. Na visão deles, a Grécia foi a vítima do capitalismo predatório internacional e não foi responsável por seus próprios sofrimentos. A ameaça de um calote era visto como uma ferramenta chave de barganha, enquanto a saída da zona do euro não era tabu. Alguns membros da SYRZA até viam a crise da zona do euro como o prenúncio da crise terminal do capitalismo global e uma transformação socialista, na qual a Grécia teria um papel de vanguarda. Era esperado que a praça Syntagma em Atenas, ponto central das demonstrações contra as medidas de austeridade e

reforma, tivesse um papel equivalente à praça Tahrir no Cairo durante a “Primavera Árabe.”

À direita, dois novos partidos buscaram representar o crescente descontentamento com o programa de ajuste fiscal e estrutural. O primeiro, os “Gregos Independentes” (*Anexartiti Ellines*) foi fundado por militantes do Nova Democracia que eram contra a guinada moderada que o partido tomou após sua participação no governo de Papademos em novembro de 2011. Eles defendem uma agenda populista, nacionalista, anti-Occidente e conseguiram 10.61 por cento dos votos em maio de 2012 e 7.51 por cento na eleição de junho de 2012. O segundo partido, o “Aurora Dourada” (*Chryssi Avgi*) não era um novato na política grega. Um dos inquestionáveis partidos políticos pró-Nazi na Europa, o “Aurora Dourada” saiu das distantes margens para o palco principal da política grega. Aumentando seus votos em vinte e quatro vezes entre as eleições de outubro de 2009 e as de abril de 2012 e levando 6.97 em maio de 2012 e 6.92 por cento nas eleições de junho de 2012, o “Aurora Dourada” foi relacionado não só com a oposição às medidas de reforma e austeridade, como também à rejeição total do regime democrático e seus valores. Partindo de uma agenda anti-Occidente e anti-semita, o “Aurora Dourada” culpou a comunidade internacional pela crise da Grécia e usou imigrantes como bodes expiatórios ao culpá-los pelo crescente desemprego, e pelas ameaças existenciais à nação grega. O partido desenvolveu suas maiores áreas de influência em algumas das comunidades mais pobres de Atenas onde imigrantes residentes foram acusados pela imprensa popular de aumentar as taxas de criminalidade. Um aumento nos ataques violentos contra imigrantes por simpatizantes do partido foi visto com indiferenças e até com certo apoio, por uma pequena, mas crescente, parte da opinião pública grega. Cinismo e rejeição completa ao sistema político atual facilitaram o crescimento do apoio político a um partido cuja legalidade, segundo a Constituição Grega se tornou uma questão altamente debatida por especialistas. A mudança na sorte do “Aurora Dourada” foi ampla evidência de que as finanças públicas não são o único e nem mesmo o mais preocupante aspecto da crise grega.

O pessimismo chegou ao pico às vésperas das eleições de junho de 2012, já que o prospecto de um parlamento dividido ou de um governo liderado pela SYRIZA que iria denunciar os acordos de resgate, levantou temores sobre um possível colapso e a eventual saída da Grécia da zona do euro e até mesmo da União Europeia. Ainda assim, a Nova Democracia, que até o fim de 2011 tinha sido veementemente contra as medidas de austeridade fiscal e de reforma, ganhou a maioria dos votos em uma agenda a favor dos acordos de resgate

e formou um governo de coalizão sob seu líder Antonis Samaras com o apoio do PASOK e DIMAR (*Dimokratiki Aristera*-DIMAR), que também deu seu apoio aos acordos de resgate. Enquanto isso, em Bruxelas e nas capitais da zona do euro, houve um consenso que manter a Grécia na zona do euro seria a solução ótima para todas as partes. A incerteza da saída grega traria um medo de contágio para a economia do euro similar ao calote do Lehman Brothers em setembro de 2008. A ameaça de que tal desenvolvimento poderia comprometer a estabilidade da zona do euro venceu visões que argumentavam a favor de separar a Grécia do resto da economia européia, permitindo o calote e sua saída da zona do euro.

Quase um ano após sua chegada ao poder, os registros sobre o governo Samaras são mistos. Por um lado, medidas de austeridade fiscal altamente impopulares e dolorosas foram aprovadas pelo parlamento, e isso levou a melhoras significativas nas finanças públicas. O atual balanço do déficit chegou a 2.1 por cento do PIB nos primeiros dez meses de 2012, e um balanço positivo no futuro próximo parece ser um objetivo ao alcance. Por outro lado, reformas estruturais que eliminariam gastos públicos ineficientes e apoiariam a real base produtiva do país ainda estão em suspenso. Apesar do apoio verbal às privatizações, nenhum grande projeto foi implementado entre junho de 2012 e janeiro de 2013. Quaisquer medidas com o objetivo de racionalizar os gastos públicos e de reduzir o setor público inchado e ineficiente do país foram fortemente opostas pelos sindicatos dos trabalhadores do setor público. Enquanto se mostrou, por exemplo, que a Grécia tinha uma das maiores razões professor-aluno e mesmo assim um dos piores sistemas de educação do mundo desenvolvido, nenhuma discussão foi levantada sobre como introduzir métodos de avaliação, melhores recompensas para empregados eficientes no setor público e como se livrar dos ineficientes. Ao contrário, a discussão estava focada em como oferecer máxima segurança de trabalho para todos e ignorar a questão de como melhorar o desempenho. Os privilégios de trabalhadores das organizações semipúblicas que se acumularam durante os “bons velhos tempos” através de relações de clientelismo com o governo não foram abolidos. Apesar de repetidas garantias para a troika, levantar todas as barreiras para a entrada em um número de “profissões fechadas” se provou impossível. Partidos governistas estavam aparentemente atentos ao fato que a abolição da complexa rede de relações de clientelismo no setor público, que seria um resultado inevitável das reformas estruturais e privatização, levaria ao seu próprio fracasso nas urnas. Consequentemente, eles pareceram indispostas a dar seu apoio incondicional à reforma estrutural, apesar disso significar

que a distribuição dos custos do processo de ajuste seria injusto com o setor privado. Enquanto o governo grego se empenhava em não demitir nenhum funcionário público – por mais dispensável que fosse - e evitar a racionalização dos gastos públicos, centenas de milhares de empregados no setor privado perdiam seus empregos como resultado da recessão. Apesar de grandiosas declarações sobre a eliminação da evasão de divisas, uma das questões crônicas nas finanças públicas gregas, pouco foi feito devido tanto à falta de resolução política quanto do triste estado das autoridades fiscais gregas. Enquanto isso, a questão chave de recapitalização do setor bancário grego - em certo momento a locomotiva da economia grega, que sofreu um duro golpe devido aos cortes impostos aos títulos gregos - não foi abordada como um passo importante em direção ao restabelecimento da economia grega, mas em termos de proteção aos clientes. A demolição do estado de clientelismo é improvável de ser atingida pelos mesmos atores que contribuíram para sua consolidação. Isto foi um lembrete doloroso da complexa natureza da crise grega, assim como das barreiras existente para a recuperação.

A ameaça da saída grega pode não estar em alta como esteve em junho de 2012, mas ainda assim lidar com as deficiências estruturais do estado e economia gregos é imperativo para consolidar sua posição na zona do euro e facilitar a sua recuperação econômica. O curso da recuperação grega também será afetado pelos desenvolvimentos domésticos de Estados chave na zona do euro. A extensão da solidariedade europeia pode se manter forte e justificar a continuação do plano de resgate, e a introdução de um equivalente ao “Plano Marshall” será instrumental para a recuperação grega. No front doméstico, a dúvida sobre a permissão ou não para que estruturas corruptas, que estavam entre os fatores que levaram à crise, sobrevivam na nova era será de crítica importância. Estas incluem o antigo sistema de partidos. A transformação do Nova Democracia de um enfático partido de oposição e anti-reforma entre 2009 e 2011 para um parceiro sênior pró-reforma no governo de coalizão desde então pode ter contribuído para a prevenção da saída da Grécia da zona do euro, mas também manchou a credibilidade do sistema de partidos grego. De forma similar, a tentativa do líder do SYRIZA, Alexis Tsipras, no início de 2013 de amaciar sua retórica e construir um perfil mais moderado do partido, tende a reforçar a falta de confiança nos partidos políticos e apoio para partidos anti-sistêmicos, como o “Aurora Dourada”. Uma mudança paradigmática é necessária para mudar o foco de atenção dos clientes da ordem pré 2009 para as forças sociais e econômicas que podem se tornar as locomotivas da recuperação grega. Esta mudança também irá reabilitar valores sociais que

foram esquecidos ou manchados, como competição justa, honestidade, empreendedorismo e cidadania. Como os atuais partidos políticos se provaram incapazes de lidar com estes novos desafios, é provável que suas administrações irão promover medidas de reforma *ad hoc*, o que preveniria um calote mas fracassaria em lidar com as causas estruturais da crise. Uma agenda de reforma formidável e ambiciosa só pode ser promovida por novos partidos sem os pesados fardos e hábitos do recente passado libertino. Estes partidos poderiam dar abrigo a grupos reformistas já existentes que foram mantidos fora da política ou existem de formas discrepantes dentro do atual sistema de partidos políticos. Restaurar a confiança nos partidos será uma grande tarefa devido à mais baixa incidência de capital social no país. Enquanto os custos de ajuste são desigualmente distribuídos pelos diferentes segmentos gregos, perguntas relacionadas à capacidade de absorção da economia e choque social serão centrais. O ciclo vicioso de crescente cinismo e falta de confiança na política em um substancial segmento da opinião pública grega precisa ser tratado com cuidado, assim como a dominação de um discurso populista e nacionalista. A introdução de um novo discurso político, que escape das armadilhas do excepcionalismo e vitimização, e que não evite tratar de verdades desconfortáveis sobre as raízes da crise, é de importância imensurável. Este discurso também irá levantar a questão da distribuição justa dos custos de ajuste, destacar o potencial não realizado do país e focar em endossar as forças produtivas. Construir confiança é essencial não só para acelerar a recuperação grega mas também para a restauração das ligações com a comunidade europeia, e a eliminação de desafios, como o “Aurora Dourada”, ao seu regime político democrático.

**Ioannis Grigoriadis** é Doutor pela Universidade de Londres. Atua como professor no Departamento de Ciência Política na Universidade de Bilkent, Turquia, e é pesquisador pela *Hellenic Foundation for European and Foreign Policy* (ELIAMEP).

# Um Velho Mundo ainda por ser descoberto? Estudos europeus no Cone Sul latino americano<sup>1</sup>

81

ANDRÉS MALAMUD  
MIGUEL DE LUCA

## INTRODUÇÃO

O Cone Sul da América Latina reúne algumas das sociedades mais europeizadas do mundo, perdendo apenas para a descendência britânica no Novo Mundo. Seus povos foram moldados primeiro pela colonização europeia e, posteriormente, pela migração em massa, e suas ligações demográficas e culturais com o Velho Continente não se limitam aos contatos com as antigas metrópoles, expandindo-se de modo a incluir uma mistura de italianos, alemães e outras heranças europeias. Além disso, os países do Cone Sul estão embarcados em um processo de integração regional que inspira-se fortemente na experiência europeia: o Mercado Comum do Sul – Mercosul. No entanto, o desenvolvimento e a influência da União Europeia (UE) não tem permeado currículos acadêmicos tanto quanto em outras regiões do mundo, como a Ásia ou a América do Norte. Até 2011, havia apenas um curso de pós-graduação em estudos da UE, mas não departamentos, institutos ou programas importantes dedicados ao estudo da integração europeia ou política europeia em geral. Quanto aos programas da UE, havia apenas um Centro de Excelência

1 Agradecemos a Jorge Lanzaro, Lorena Oyarzún, Miriam Saraiva e Luís de Sousa por informações e comentários. Esse artigo foi primeiramente publicado em *European Political Science* 11(3), 2012, 325-36.

e quatro Cátedras Jean Monnet (três das quais em estudos jurídicos). Além disso, 16 Módulos Jean Monnet e três projetos menores já foram financiados – uma quantidade muito modesta quando comparado com outras regiões<sup>2</sup>. Seja sob o guarda-chuva de estudos de área, políticas comparativas ou relações internacionais, falta visibilidade acadêmica institucionalizada à “Europa”, embora isso possa estar mudando. Este artigo faz um balanço da história e da evolução dos Estudos Europeus na Argentina, Brasil, Chile e Uruguai, a fim de avaliar tal paradoxo e suas perspectivas.

### A INFLUÊNCIA EUROPEIA E O CRESCIMENTO DAS CIÊNCIAS POLÍTICAS NA AMÉRICA DO SUL

O desenvolvimento das ciências políticas na América Latina tem sido tardio e assimétrico. Até hoje, apenas alguns países apresentam certo grau de institucionalização, ou seja, cursos universitários de qualidade, uma massa crítica de acadêmicos em tempo integral e publicações de renome especializadas. O grupo de vanguarda inclui a Argentina, o Brasil e o México, enquanto o Chile, a Colômbia e o Uruguai estão recuperando o atraso e os demais vem atrás (Altman 2006; Huneeus 2006). O progresso da disciplina foi associado à terceira onda de democratização, pois ela não só fomentou um interesse crescente sobre política, mas também permitiu o retorno de um número de estudiosos exilados e incentivou a criação de departamentos de ciências políticas. Na Universidade de Buenos Aires, a maior e mais prestigiada da Argentina, o departamento de ciências políticas só foi aberto em 1985. Um dos 34 departamentos em todo o país, o curso matricula um terço dos estudantes de graduação da nação. Seu equivalente uruguaio, o Instituto de Ciências Políticas da *Universidad de la República*, foi criado no mesmo ano e atualmente domina todo o ensino, pesquisa e debate público. No Chile, o Instituto de Ciências Políticas da Universidade Católica foi criado em 1969-70, mas foi só em 1982 que o primeiro curso de bacharelado foi oferecido; e, ainda mais importante, em 1984 foi lançada a *Revista de Ciencia Política*, que se tornou progressivamente uma das revistas disciplinares mais prestigiadas no idioma espanhol. No Brasil, as ciências políticas se firmaram nos anos 1960 e 1970 como uma reação contra os paradigmas sociológicos que prevaleciam na Universidade de São Paulo. Opondo-se à hegemonia de autores europeus em sociologia, dois

2 Fonte: [http://eacea.ec.europa.eu/llp/jean\\_monnet/jean\\_monnet\\_en.php](http://eacea.ec.europa.eu/llp/jean_monnet/jean_monnet_en.php) (acessado em 3/3/2012).

grupos de pioneiros decidiram obter treinamento acadêmico em universidades americanas. Liderados por Fábio Wanderley Reis, da Universidade Federal de Minas Gerais, e Guilherme Wanderley dos Santos, do Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), alguns dos que viriam a figurar entre os nomes mais proeminentes da ciência política brasileira, encontraram refúgio em instituições estrangeiras e foram financiados pela Fundação Ford (Forjaz, 1997). Estilo positivista em oposição ao ensaístico, mineiros e cariocas em oposição a paulistas, orientação norte-americana em oposição à europeia: estas são as matrizes que tem moldado a disciplina até hoje, apesar dos conflitos internos. A área de Relações Internacionais (RI) seguiu um caminho independente, uma vez que seus pioneiros na década de 1970 foram formados em História, orientados por escolas francesas de pensamento, relacionados com a carreira diplomática brasileira e agrupados na Universidade de Brasília. Como disciplina científica, RI só decolou em meados da década de 1990, como consequência do lançamento da revista *Contexto Internacional* pela Universidade Católica do Rio de Janeiro e da abertura do seu programa de mestrado na década anterior. Em 2001, esta universidade começou um programa de doutorado com um corpo docente majoritariamente treinado no exterior.

A história foi um pouco diferente nos países de língua espanhola. No início, a maior parte dos currículos universitários combinava influências americanas e europeias, com um pouco de predomínio da última. Isto se deu graças a cinco fatores. O primeiro foi a persistente influência de visões políticas sobre o mundo que chegavam da Europa: do republicanismo ao nacionalismo passando pelo liberalismo, comunismo e democracia social, o pensamento europeu sempre teve um forte controle sobre os debates políticos do Novo Mundo. Segundo, a maioria dos sistemas educacionais na América espanhola foi moldada segundo o modelo organizacional que caracteriza a Europa continental. Em terceiro lugar, a maioria dos fundadores das ciências políticas se baseou em experiências mistas, alguns deles foram treinados nos Estados Unidos, enquanto outros completaram estudos de pós-graduação na Europa (por exemplo, Natalio Botana, Isidoro Cheresky, Emilio de Ipola, Francisco Delich, Liliana de Riz, Arturo Fernández, Eugenio Kvaternik, Carlos Pérez Llana e Juan Carlos Torre na Argentina, Jorge Lanzaro, Francisco Panizza e Luís Costa Bonino no Uruguai, e Oscar Godoy, Manuel Garretón, Carlos Huneeus, Roberto Durán, Ricardo Israel, Ignacio Walker e Alberto van Klaveren no Chile). Quarto, a agenda de pesquisa europeia parecia mais atraente: a experiência com autoritarismo, democratização, neo-corporativismo, desenho

institucional, estado de bem-estar social e sistemas partidários comparativos parecia mais pertinente para a época do que uma disciplina com base em pesquisas, a maioria não comparativas, focadas em instituições consolidadas, como a americana. Quinto, as ideologias que prevaleceram entre os membros do corpo docente (o marxismo, a democracia social e, na Argentina, o populismo nacional) eram mais abertas a novas ideias vindas da Europa do que do mal quisto Estados Unidos, cujas freqüentes intervenções políticas não conquistaram simpatias na região.

Assim como as disciplinas maiores de ciências políticas e relações internacionais, os estudos europeus, chegaram tarde na América Latina; ao contrário deles, no entanto, o seu desenvolvimento foi praticamente nulo até muito recentemente. Este fato é menos chocante se levarmos em conta que os estudos de área ainda são embrionários na região – com exceção daqueles focados na própria América Latina. O estudo da política europeia, quer a nível nacional ou regional, limitava-se a cursos gerais sobre sistemas políticos comparados ou relações internacionais. Seminários sobre política europeia eram oferecidos apenas esporadicamente, inclusive nos programas de pós-graduação dedicados a estudos comparativos de integração regional.

A organização que poderia ter consolidado o estudo da integração europeia foi criada em 1965. O Instituto para a Integração Latino-Americana (INTAL), uma unidade do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), foi concebido como uma agência de pesquisa, consultoria e difusão. Com sede em Buenos Aires, e sob a égide do presidente do BID, Felipe Herrera, o Instituto lançou uma série de publicações que se tornariam os mais importantes veículos de reflexão sobre a integração latino-americana durante décadas: *Boletín de la Integración*, *Revista de la Integración*, *Derecho de la Integración*, *Integración Latinoamericana* e a ainda ativa *Integración & Comercio*. A maior parte da produção do INTAL seguiu a abordagem histórico-estruturalista da Comissão Econômica das Nações Unidas para a América Latina e o Caribe (CEPAL), um enquadramento que incluía uma grande quantidade de inovações conceituais: relações centro-periferia, deterioração dos termos de troca, desequilíbrio estrutural de pagamentos, desenvolvimento planejado e integração regional (Bielschowsky, 1998). No entanto, o INTAL proporcionou um ambiente mais pluralista e foi influenciado por eventos que os fundadores da CEPAL não poderiam ter previsto, como os choques do petróleo, o fim da Guerra Fria e o surgimento do Sul Global. As relações do Instituto com integração tem sido feitas através do prisma da economia, principalmente com foco em comércio e investimento. Notavelmente, o processo de

integração europeia nunca se tornou uma referência nem para a CEPAL e nem para o INTAL.

Durante os primeiros anos da transição democrática, vários centros de pesquisa não-universitários ganharam destaque: CEDES, CLADE e EURAL na Argentina, CEBRAP e CEDEC no Brasil, CERC e CIEPLAN no Chile, e CIESU, CLAEH e CIEDUR no Uruguai<sup>3</sup>. Estes foram patrocinados por agências estrangeiras e *think-thanks*, entre os quais alguns norte-americanos, como o IAF dos EUA, o IDRC do Canadá, e as fundações Ford, Mac Arthur e Tinker; curiosamente, também receberam patrocínio do SAREC sueco, do ICI<sup>4</sup> espanhol e das fundações alemãs Konrad Adenauer e Friedrich Ebert (Garcé 2005; Guiñazú e Gutiérrez 1991-2; Huneeus 2006). Todavia, a maioria das atividades estavam centradas em torno da agenda da transição democrática, por isso mesmo os projetos relacionados com a Europa concentravam-se principalmente nesta questão.

Em 1985, o Instituto de Relações Europa-América Latina (IREAL) foi estabelecido. Sediado em Madri, o IREAL reuniu as pessoas mais importantes que trabalhavam em ambos os continentes, incluindo acadêmicos, empresários e diplomatas. Curiosamente, o futuro Ministro Adjunto de Relações Exteriores chileno Alberto van Klaveren foi nomeado Diretor Conjunto como representante dos Países Baixos (Sepúlveda Almarza 1986, p. 571). O IREAL organizou uma série de eventos e produziu várias publicações, até que a má gestão financeira levou ao seu fechamento em 2000.

Na década de 1990, três acontecimentos poderiam ter empurrado os estudos da UE para a frente. Primeiro, as ciências políticas sofreram um forte impulso: na Argentina e no Chile, universidades recém-criadas estabeleceram departamentos de ciências políticas, e tanto os novos quanto os antigos departamentos lançaram uma onda maciça de programas de pós-graduação (Leiras, Abal Medina e D'Alessandro 2005; Bulcourf e D'Alessandro 2002; Fuentes e Santana 2005). Em segundo lugar, em 1991, o Mercosul foi fundado. Reu-

3 CEDES: *Centro de Estudios de Estado y Sociedad*; CLADE: *Centro Latinoamericano para el Análisis de la Democracia*; EURAL: *Centro de Investigaciones Europeo-Latinoamericanas* (Argentina); CEBRAP: *Centro Brasileiro de Análise e Planejamento*; CEDEC: *Centro de Estudos de Cultura Contemporânea* (Brasil); CERC: *Centro de Estudios de la Realidad Contemporánea*; CIEPLAN: *Corporación de Estudios para Latinoamérica* (Chile); CIESU: *Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay*; CIEDUR: *Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo*; CLAEH: *Centro Latinoamericano de Economía Humana* (Uruguai).

4 IAF: *Inter-American Foundation* (Estados Unidos); IDRC: *International Development Research Centre* (Canadá); ICI: *Instituto de Cooperación Iberoamericana* (Espanha); SAREC: Agência Sueca para Pesquisa em Países em Desenvolvimento (Suécia).

nindo Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, e tendo o Chile como membro associado, o Mercosul refletiu a tentativa de, por meio da democratização dos governos, emular o caminho da União Europeia, em sua busca conjunta pela a consolidação democrática e prosperidade econômica. Por fim, vários países europeus – liderados pela Espanha – firmaram-se entre os maiores parceiros comerciais ou investidores estrangeiros depois que muitos Estados sul-americanos decidiram privatizar suas empresas públicas.

Em retrospecto, no entanto, fica claro que os novos desenvolvimentos não trouxeram avanços significativos para os estudos europeus. Novamente, isso pode ser creditado a cinco fatores. Primeiro, a maioria dos centros de pesquisa foi praticamente esvaziada em consequência de muitos estudiosos assumirem cargos políticos no âmbito das novas administrações democráticas (Huneus, 2006). Em segundo lugar, a normalização da política democrática diminuiu o interesse de patrocinadores estrangeiros em financiar centros não universitários de pesquisa e os governos optaram por apoiar as universidades públicas, onde os currículos eram menos sensíveis a questões relevantes no exterior. Terceiro, o fim da Guerra Fria e a democratização da Europa Central e Oriental roubou atenção e recursos da América Latina. Quarto, para a maioria dos governos europeus a América Latina não figurava destacadamente na maioria das questões emergentes da agenda internacional, tais como a proliferação nuclear, o terrorismo, e até mesmo a migração. Quinto, a expansão global do neoliberalismo promovia agendas familiares para instituições de pesquisa americanas, em vez de europeias, chamando a atenção de vários estudiosos latino-americanos que percorreram um longo caminho desde a rejeição na década de 1960 até a devoção na década de 1990.

Havia, porém, alguns pioneiros que começaram a estudar a integração europeia muito a frente do seu tempo e de seus colegas. Félix Peña, na Argentina, Sonia de Camargo, no Brasil, Roberto Durán, no Chile, e Pérez Antón Romeo no Uruguai destacam-se entre eles.

Félix Peña, atualmente professor na *Universidad Nacional de Tres de Febrero*, obteve uma licenciatura em Direito na Argentina, um diploma em Direito Europeu da Universidade Católica de Louvaine, e um PhD em Direito na Universidade de Madri em meados de 1960. Depois de uma colaboração acadêmica, no início de sua carreira, com Celso Lafer – um ilustre estudioso brasileiro, que serviria duas vezes como Ministro das Relações Exteriores – ele participou das negociações que levaram à criação do Mercosul. Na década de 1990, Peña tornou-se subsecretário de integração econômica e de comércio exterior, enquanto presidiu o Clube Europa-Argentina e participou de várias

redes euro-latino-americanas de alto nível. Ele atualmente leciona uma matéria sobre as lições das experiências europeias para o Mercosul.

Ao contrário de Peña, Sonia de Camargo completou todos os seus estudos universitários em casa. Cientista política formada nas Universidades Federais do Rio de Janeiro, São Paulo e pela FLACSO<sup>5</sup> na década de 1970, ela tem sido professora da Universidade Católica do Rio de Janeiro durante a maior parte de sua carreira. Como editora de longa data da *Contexto Internacional*, ela tornou a revista a fonte mais consistente da América Latina na publicação de artigos dedicados ao processo de integração europeu e temas relacionados. Parcialmente aposentada, ela ainda leciona cursos sobre a história da UE, a sua evolução e perspectivas.

Roberto Durán é professor do Instituto de Ciência Política da Universidade Católica do Chile. Ele estudou, durante a graduação, na Suíça (Genebra e Friburgo) e no Uruguai, e fez a pós-graduação em ciências políticas em Genebra e Leuven (Bélgica). Ele é ex-presidente da Associação de Estudos da Comunidade Chileno-Europeia (ECSA-Chile), e atualmente ensina uma matéria intitulada *A política internacional da União Europeia*.

Romeo Pérez Antón é doutor em direito e professor da *Universidad de la República* (Uruguai). Ele passou alguns meses em Bruxelas, ainda em 1980, para estudar as relações das Comunidades Europeias com a América Latina, e tem sido associado a redes transatlânticas desde então. Como Félix Peña, ele participou de várias edições do Fórum Euro-Latino Americano, uma iniciativa coordenada pelo Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais (IEEI) de Lisboa, sob a coordenação de Álvaro de Vasconcelos. Ele já publicou textos sobre relações UE-Mercosul em conexão com o Instituto de Estudos Internacionais da Universidade Complutense de Madri.

Dos quatro pioneiros, Peña é o que melhor canalizou sua competência em assuntos europeus para a elaboração de políticas regionais, enquanto Camargo é quem teve a maior produtividade acadêmica sobre a UE. Por sua parte, Durán se destaca como um construtor de instituições, tendo contribuído não só para consolidar o ramo mais ativo da ECSA na região, mas também por lhe ter conferido uma identidade ligada à ciência política, em vez de jurídica, enquanto Pérez Antón foi decisivo para elevar o perfil das questões europeias em um país em que a disciplina de relações internacionais nunca decolou.

5 A *Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales* (FLACSO) é uma organização intergovernamental da América Latina e do Caribe dedicada à pesquisa, ao ensino e à disseminação das ciências sociais. Ela foi criada em 1957 por uma iniciativa da UNESCO.

Surpreendentemente, em todos os países estudados existe apenas um curso curricular (ou seja, bacharelado, mestrado ou doutorado) especializado em estudos europeus: o Mestrado em Relações Internacionais Europa-América Latina, oferecido por uma... universidade europeia! De fato, a Universidade de Bolonha, com sede no exterior em Buenos Aires desde 1998, organizou um sólido programa de dois anos e os estudantes devem passar um na Argentina e outro na Itália. Há uma série de seminários que focam tanto na política europeia comparada como na integração da UE e suas relações com a América Latina, sendo todos os instrutores europeus. Não há nenhuma pesquisa original sobre as questões europeias sendo desenvolvida na filial de Buenos Aires da universidade. No entanto, há um Módulo Jean Monnet sob a responsabilidade de Lorenza Sebesta, que se formou na Sciences Po (Master) e na Universidade de Florença (PhD). Pesquisadora do Instituto Universitário Europeu entre 1989 e 1996, desde então ela tem sido Professora Jean Monnet no campus de Forlì, da Universidade de Bolonha, onde criou e dirigiu um centro de estudos sobre a integração europeia: *Punto Europa*. Em 2003, ela tornou-se professora *ad personam* e começou a lecionar em Buenos Aires, onde ela criou outra *Punto Europa*. Desde 2005, ela dirige a revista *Puente@Europa*, que dissemina informações e pesquisas sobre a UE. Juntamente com Giorgio Alberti, o estudioso italiano nomeado como primeiro diretor do campus da Bolonha em Buenos Aires, ela contribuiu para a criação do Observatório União Europeia-América Latina (OBREAL) em 2004.

O OBREAL é uma rede estabelecida por 26 instituições acadêmicas e centros de pesquisa de ambas as regiões e tem sede na Universidade de Barcelona. Ele procura promover o intercâmbio entre os setores governamentais, acadêmicos e sociais na Europa e na América Latina, e foi criado após um convite aberto com o patrocínio da Comissão Europeia. A Comissão salientou que as relações transatlânticas tornaram-se mais próximas, como resultado das cúpulas bi-regionais, dos acordos de associação existentes e negociações correntes, logo, mais pareceres seriam necessários para as tomadas de decisão. O OBREAL reuniu instituições que foram disseminadas em vários países, facilitando assim a sua coordenação e aumentando a sua visibilidade. Desde 2008, após a interrupção do financiamento da UE, o OBREAL reorientou suas funções em gestão de projetos e incorporou novos membros.

Além de Bolonha, a presença de Estudos Europeus no currículo universitário argentino está quase nula. Nenhum departamento em qualquer uma das maiores universidades tem um curso com a Europa em seu nome, nem mesmo nas poucas pós-graduações dedicadas à integração regional. Como raras exceções destacam-se o Mestrado em Negociações Internacionais oferecido conjuntamente pela FLACSO e as universidades de San Andrés e Barcelona (novamente, uma instituição de ensino superior europeu), em que Roberto Bouzas, Ramón Torrent e Gustavo Prada ministram um seminário de introdutório sobre a UE. Este curso é parte de um Módulo Jean Monnet. Notoriamente, os dois mestrados de integração regional oferecidos pelas universidades de Buenos Aires e Rosário, respectivamente o primeiro e segundo maiores departamentos de ciências políticas no país, não têm um único curso sobre a Europa. Da mesma forma, os dois mestrados oferecidos pela *Universidad de Tres de Febrero*, onde Félix Peña e José Paradiso lecionam, incluem um curso de Processos Comparados de Integração, mas nenhum específico sobre a Europa. Curiosamente, no programa de bacharelado da Universidade de Buenos Aires há matérias fixas sobre o Oriente Médio e o Extremo Oriente, mas apenas esporádicas sobre desenvolvimentos europeus contemporâneos.

Embora haja uma sucursal da ECSA na Argentina desde 1998, que promove uma reunião anual, ela tem pouca visibilidade. Isso se deve, em primeiro lugar, por não ser localizada em Buenos Aires, mas em Rosário, uma falha significativa em um país tão centralizado como a Argentina, e segundo, por não focar em ciências políticas, ou ser pelo menos multi-disciplinar, mas ter principalmente um foco jurídico – coisa de advogados<sup>6</sup>. O presidente fundador e atual é Miguel Ángel Ciuró Caldani.

A mais antiga e mais conceituada revista de ciências sociais da Argentina, *Desarrollo Económico*, publicou apenas cinco artigos sobre a Europa nos 196 volumes editados desde 1961, a maioria de autoria de estudiosos europeus ou com base na Europa. Outras revistas relevantes, tais como *POSTData* e *Revista SAAP* publicaram apenas três e dois, respectivamente, ao longo de sua existência.

Na *Universidad de la República* do Uruguai, nenhum programa de ciências políticas em qualquer nível inclui cursos específicos sobre a Europa. No entanto, há um programa de relações internacionais da Faculdade de Ciências Sociais cujo diretor, Lincoln Bizzozero, especializa-se em processos de regio-

6 Entre os acadêmicos jurídicos e de economia que publicaram livros sobre assuntos europeus encontram-se Florencia González-Oldekop e Luis Felipe Agramunt na Argentina, Karine de Souza Silva no Brasil e José Ignacio Martínez Estay no Chile.

nalização e tendo publicado várias peças sobre as relações UE-Mercosul. Por sua vez o CLAEH, um prestigiado centro de pesquisa e instituto universitário, oferece desde 2011 um curso de mestrado sobre integração e o Mercosul, que não apresenta qualquer matéria levando a Europa em seu nome. Pérez Antón é tanto o reitor da CLAEH quanto o coordenador do mestrado.

Notoriamente, assuntos europeus estão ausentes da agenda da comunidade científico-política uruguaia. Nos três congressos nacionais realizados entre 2006 e 2010, apenas três trabalhos apresentados trataram do tema, todos no mesmo painel. Além disso, apenas um artigo sobre política europeia foi publicado nas 18 edições da *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, sendo este de autoria de um professor de espanhol.

Montevideú é sede do Centro de Formação para a Integração Regional (CEFIR), uma instituição criada em 1993, com fundos da Comissão Europeia, que foi concebida para apoiar o nascente projeto do Mercosul e para promover as suas relações com a UE. O CEFIR treinou vários funcionários públicos e produziu várias publicações. Ele foi inicialmente presidido por Jorge Grandi, um estudioso argentino com experiência europeia, que contribuiu para fomentar laços entre o CEFIR e o Instituto Europeu de Administração Pública em Maastricht.

Embora a maior parte dos diplomas em ciências políticas e relações internacionais oferecidos por universidades chilenas não incluam nenhum curso sobre a Europa em qualquer nível de graduação, há uma série de programas de especialização e cursos de formação dedicados ao tema. As Universidades do Chile e Adolfo Ibáñez oferecem um diploma conjunto em Estudos de Integração Regional, dirigido por Fernando Laiseca e Paz Milet. Embora com um forte viés jurídico, a Universidade de Los Andes oferece um diploma em Direito e Instituições da UE. A Universidade de Concepción tem um programa em Estudos Europeus, inicialmente dirigido por Paulina Astroza, que começou a dirigir um Módulo Jean Monnet em 2010 e foi sucedida por Beatriz Larraín.

A Universidade Diego Portales também abriga um Módulo Jean Monnet, presidido por Beatriz Hernández, uma nativa da Espanha que ensina integração europeia e cooperação internacional. No que diz respeito a matérias individuais, Roberto Durán leciona uma sobre a política externa da UE na Universidade Católica, e a Universidade do Chile tem outra sobre Direito Europeu e da Integração, que pertence à escola de direito, e não ao departamento de ciências políticas. Apesar de tudo isto, no IX Congresso da Associação Chilena de Ciências Políticas, realizado em novembro de 2010, apenas um dos

65 painéis foi dedicado a estudos europeus. No anterior, realizado em 2006, a pontuação foi nenhum em 50.

A ECSA-Chile é uma associação profissional criada em 2000, com o objetivo de promover e divulgar estudos sobre relações internacionais, com ênfase no processo de integração europeia. Entre seus membros fundadores estão Iris Vittini, Alberto Rioseco e diplomatas como María Teresa Infante e Alberto van Klaveren. Ela mantém um website pobre, mas age como ponto focal e fonte de informação para os interessados em assuntos europeus e organizou cinco conferências nacionais até hoje. Por seu lado, o Centro Latino-Americano para as Relações com a Europa (CELARE) é uma associação privada fundada em 1993 para reforçar os laços entre a UE e a América Latina. Tem sua sede em Santiago e entre seus membros se encontram diversos diplomatas, muitos dos quais já presidiram embaixadas chilenas na UE ou nos principais países europeus. Seu perfil está mais perto de consultoria, *networking* e disseminação (*dissemination*) do que acadêmico.

As relações do Brasil com a Europa exigem uma breve introdução histórica para serem devidamente compreendidas. No início do século XX, o Brasil foi um dos primeiros países da América Latina a prever o surgimento dos Estados Unidos como potência mundial e, assim, trocou cedo seu alinhamento da Grã-Bretanha para o novo *hegemon*. Como consequência dessa aliança tácita, o Brasil foi o único país latino-americano a lutar nas duas guerras mundiais. Embora os laços com a maioria dos países europeus nunca tenham sido cortados, foi a relação com a superpotência ascendente que definiu a posição internacional do Brasil desde então. Como preocupações acadêmicas seguiram a orientação da política externa, as ciências sociais em geral, e as Relações Internacionais em especial, focaram em agendas que envolveram os EUA, em lugar da Europa, como fonte de interesse acadêmico e político. Esta tendência agravou-se recentemente, com cada vez mais estudantes de pós-graduação optando por estudar em universidades americanas em vez de europeias. A mesma tendência é visível a nível profissional: uma pesquisa recente mostrou que 90% dos cientistas políticos brasileiros que mantinham uma posição em uma universidade estrangeira se localizavam em instituições norte-americanas, enquanto o mesmo era verdade para apenas 40% do argentinos e nenhum dos uruguaios (Malamud e Freidenberg 2010).

Entretanto, nas duas últimas décadas, as principais revistas brasileiras de ciências sociais têm publicado vários artigos focados em assuntos europeus. Primeiro vêm as duas revistas dedicadas às relações internacionais: a *Contexto Internacional* publicou 21 artigos contendo “Europ\*” no título ou nas pala-

vras-chave desde 1985, enquanto que a Revista Brasileira de Política Internacional incluiu 19 desde 1997. A maioria dos artigos que tratam especificamente da UE o fazem a partir de uma abordagem descritiva ou narrativa, em vez de teórica ou explicativa, e mais da metade desenvolve uma comparação explícita com o Mercosul e outros blocos latino-americanos – geralmente sobre as vias de institucionalização. Alguns deles não são mais que revisões de literatura. Periódicos mais amplos sobre as ciências sociais também concederam algum espaço a questões europeias: Lua Nova publicou seis artigos, Dados, três, e a Revista Brasileira de Ciências Sociais, um, desde meados da década de 1990 (ver tabela abaixo para referências completas). Os autores mais frequentes têm sido Sonia de Camargo, Marcelo de Almeida Medeiros, Miriam Saraiva, Estêvão de Resende Martins e Ana Paula Tostes, todos os quais publicaram pelo menos duas peças.

**Tabela I.** *Artigos sobre assuntos europeus publicados nos principais periódicos brasileiros sobre ciências sociais*

Periódico	Edições publicadas desde (ano)	Média de artigos por edição	Total de artigos com foco em assuntos europeus
Contexto Internacional	65 (1985)	6	21
Revista Brasileira de Política Internacional	28 (1997)	9	19
Lua Nova	40 (1997)	7	6
Dados	54 (1996)	7	3
Revista Brasileira de Ciências Sociais	40 (1997)	9	1

Fonte: elaboração própria. Dados extraídos da *Scientific Electronic Online Library – Scielo Brazil* (<http://www.scielo.br/>) e *Contexto Internacional* (<http://publique.rdc.puc-rio.br/contextointernacional/>) em dezembro de 2010.

Camargo e Tostes completaram seus doutorados em universidades brasileiras, embora a última tenha trabalhado no exterior (na Michigan State University) até 2011, quando foi contratada pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Os demais autores foram treinados na Europa: Marcelo de Almeida Medeiros é doutor pela Sciences Po, Grenoble, e é professor da Universidade Federal de Pernambuco; Miriam Saraiva é PhD pela Universidade Complutense de Madri e é professora da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, e Estêvão de Resende Martins tem um doutorado da Universidade de Munique e é professor na Universidade de Brasília. Mais recentemente, Elena Lazarou foi contratada pela Fundação Getúlio Vargas, no Rio de Janeiro, para iniciar um centro para Estudos Europeus. Lazarou é cidadã grega com um PhD da Universidade de Cambridge, e seus interesses de pesquisa e missão

institucional podem contribuir para a consolidação de uma comunidade acadêmica brasileira dedicada ao estudo da Europa.

Considerando a região como um todo, no congresso da Associação Latino Americana de Ciência Política (ALACIP) que aconteceu em Buenos Aires em julho de 2010, apenas oito dos 1.230 trabalhos trataram de assuntos europeus, embora a maioria tenha focado na política nacional e comparativa, em vez de na Europa como um todo.

Significativamente, a Seção Europa e América Latina (ELAS) da Associação de Estudos Latino Americanos (LASA, a maior associação do mundo dedicada ao estudo da região) tem sido um fórum com participação ativa de estudiosos do Cone Sul: Andrés Malamud, Carlos Quenan e Miriam Saraiva tem alternado como membros de seu comitê executivo desde 2003. Desde então, a ELAS patrocinou dois painéis em todos os congressos da LASA, um deles com foco em relações Europa-América Latina e outro em processos políticos comparados, como a integração regional ou populismo.

## PESPECTIVAS

**E**mbora a UE seja uma referência incontornável quando se estuda a promoção da integração regional na América Latina, ela não se estabeleceu como um objeto independente de estudo. Pouquíssimas instituições acadêmicas desenvolveram centros de pesquisa ou diplomas universitários que tratem de estudos da UE em particular ou de política europeia no geral, e a Comissão Europeia tem historicamente financiado redes transatlânticas, em vez de programas baseados em países específicos como Cátedras Jean Monnet ou Centros de Excelência – que são inexistentes na região – ou Módulos Jean Monnet – que são escassos. Porém, uma mudança pode estar em curso, já que um Instituto de Estudos Europeus (IEE) acaba de ser criado no Brasil depois de um convite público da Comissão. A maior parte das melhores universidades brasileiras formaram uma rede nacional para concorrer a três milhões de euros oferecidos pela UE para financiar o IEE. Apesar de uma proposta coordenada pela Universidade de Brasília e apoiada pelas principais instituições do Rio de Janeiro inicialmente parecer assumir a liderança, o projeto foi finalmente adjudicado a um consórcio de oito instituições reunidas em torno das três universidades estaduais de São Paulo e coordenado pela maior delas, a USP. Os outros cinco membros são todas universidades federais (Santa Catarina, Goiás, Minas Gerais, Piauí e Pará). O IEE foi criado para desenvolver pesquisa e atividades de treinamento e *outreach* dedicados à Europa, incluindo

a criação do primeiro programa de doutorado em Estudos Europeus da América do Sul, e para ajudar a divulgar a “visão europeia” do mundo. Lançado em novembro de 2010, ele pode se tornar um divisor de águas em relação aos estudos da UE na América Latina – ou apenas uma decepção, assim como o IRELA e o OBREAL anteriormente. No entanto, esta tentativa poderia atrair mais atenção por parte da Comissão, já que o IEE está enquadrado no âmbito das parcerias estratégicas bilaterais que a UE tem alimentado com o Brasil e outras potências emergentes. Outros instrumentos de cooperação existentes, tais como ações Jean Monnet, Erasmus Mundus, ALBAN e programas ALFA<sup>7</sup>, e centros de estudo UE-Mercosul podem ajudar a criar uma massa crítica, mas até agora não foram suficientes para sedimentar os Estudos Europeus na região.

O futuro das relações UE-América Latina é outra área em que mais pesquisas e análises serão necessárias. Curiosamente, isso não se deve ao fato da América Latina está se firmando no mundo como um único ator, mas precisamente porque seus países estão se afastando e são necessárias abordagens mais sutis para lidar com a crescente diversidade. Por exemplo, o México e a América Central orbitam em torno dos EUA, seu mercado e políticas, muito mais do que a América do Sul, onde os laços econômicos e culturais com a Europa são mais fortes. Como reconhecimento tácito das tendências divergentes dos países latino-americanos, a UE assinou acordos comerciais separados com o Chile, o México e, mais recentemente, na América Central, e está atualmente negociando acordos semelhantes com os países andinos e do Mercosul. No entanto, com a emergência da China e conforme o Pacífico se torna o centro de gravidade da economia mundial, a UE provavelmente perderá relevância. O financiamento de estudos acadêmicos sobre questões europeias poderia significar um contrapeso importante para essa tendência. Além disso, a cúpula UE-ALC, uma reunião bienal dos chefes de Estado e de Governo da América Latina, do Caribe e da União Europeia, tem ajudado a manter as relações transatlânticas na agenda acadêmica, uma vez que vários estudiosos são rotineiramente chamados para assessorar e colaborar nos relatórios da Cúpula.

Depois do Brasil, o Chile é o país onde os estudos da UE encontram as melhores perspectivas. Em 2006, a Universidade do Chile inaugurou um Centro de Estudos Europeus para desenvolver o ensino, pesquisa e atividades de *outreach* em conjunto com alguns países europeus. O Uruguai provavelmente não criará uma instituição semelhante em breve, e a Argentina deve continuar

7 O Programa Alban da Comissão Europeia é um programa de bolsas acadêmicas de alto nível endereçadas à América Latina. ALFA é um programa de cooperação entre instituições de ensino superior da União Europeia e da América Latina.

a descansar à sombra das iniciativas da Universidade de Bolonha para promover e divulgar os estudos europeus. Grandes temas de pesquisa envolvendo a Europa continuarão a figurar nos principais estudos sobre políticas comparadas e relações UE-América Latina. Estudos comparativos de integração, no entanto, tenderão a crescer conforme diversos projetos de regionalização, sejam eles rivais ou sobrepostos, são desenvolvidos na área (Malamud 2010).

O Consórcio Europeu de Pesquisa Política (ECPR) poderia contribuir para o crescimento os estudos europeus no Cone Sul. Atualmente, existem seis instituições australianas, seis israelenses, 17 canadenses, e 31 americanas associadas ao ECPR, mas apenas cinco instituições da América Latina. Seria benéfico para as ciências políticas latino-americanas em geral, e para Estudos Europeus em particular, que mais universidades se envolvam com as atividades do ECPR. Outras associações acadêmicas, como a Associação de Estudos da Comunidade Europeia (ECSA) ou a Associação de Estudos da União Europeia (EUSA) também poderiam prover estímulos cruciais e o financiamento necessário para que mais estudiosos latino-americanos participem de redes internacionais. Sem maior compromisso europeu, a Ásia tende a se tornar um ímã para as futuras gerações de estudiosos latino-americanos – assim como os Estados Unidos o são no presente e Europa já o foi no passado.

**Andrés Malamud** é Doutor pelo European University Institute em Florença. É pesquisador no Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa.

**Miguel de Luca** é Doutor em Ciência Política pela Universidade de Florença na Itália. É presidente da Sociedad Argentina de Analisis Politico (SAAP) e professor e pesquisador na Universidade de Buenos Aires.

## REFERÊNCIAS

- ALTMAN, D. From Fukuoka to Santiago: Institutionalization of Political Science in Latin America. *PS: Political Science & Politics*, v.39, n.1, p. 196-203, 2006.
- AMORIM NETO, O.; SANTOS, F. La ciencia política en Brasil: el desafío de la expansión. *Revista de Ciencia Política*, v.25, n.1, p. 101-10, 2005.
- BIELSCHOWSKY, R. Evolución de las ideas de la CEPAL. *Revista de la CEPAL – Nro. Extraordinario*, p. 21-45, 1998.
- BULCOURF, P.; D’ALESSANDRO, M. La ciencia política en la Argentina. Desde sus comienzos hasta los años 80. *Revista de Ciencias Sociales*, v. 13, n.1 p. 139-230, 2002.
- FORJAZ, M. C. S. A emergência da Ciência Política acadêmica no Brasil: aspectos institucionais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v.12, n.35, p. 101-20, 1997.
- FUENTES, C.; SANTANA, G. El “boom” de la ciencia política en Chile: escuelas, mercado y tendencias. *Revista de Ciencia Política*, v. 25, n.1, p. 16-39, 2005.
- GARCÉ, A. La ciencia política en Uruguay: un desarrollo tardío, intenso y asimétrico. *Revista de Ciencia Política*, v.25, n.1, p. 232-44, 2005.
- GUIÑAZÚ, M. C.; GUTIÉRREZ, M. A. La ciencia política en Argentina: de la inestabilidad a la transición. *Doxa. Cuadernos de Ciencias Sociales*, n. 6, p. 48-57, 1991-92.
- HUNEEUS, C. El lento y tardío desarrollo de la ciencia política en América Latina, 1966-2006. *Estudios internacionales*, n. 155, p. 137-56, 2006.
- LEIRAS, M.; MEDINA J. A.; D’ALESSANDRO, M. La ciencia política en Argentina: el camino de la institucionalización dentro y fuera de las aulas universitarias. *Revista de Ciencia Política*, v.25, n.1, p. 76-91, 2005.
- MALAMUD, A. Latin American Regionalism and EU Studies. *Journal of European Integration*, v.32, n.6, p. 637-57, 2010.
- MALAMUD, A.; FREIDENBERG, F. La diáspora rioplatense: Presencia e impacto de los politólogos argentinos, brasileños y uruguayos en el exterior. *VIII Congreso Iberoamericano de Indicadores de Ciencia y Tecnología*, RICYT, Madrid, 5 e 6 de outubro, 2010.
- ALMARZA, A. S. Las relaciones entre Europa y América Latina: El caso de IRELA. *Revista de Estudios Internacionales*, v.7, n.2, p.565-73, 1986.
- VAN KLAVEREN, A. Las relaciones políticas europeo-latinoamericanas. La necesidad de una sintonía más fina. *Nueva Sociedad*, n.189, p.54-68, 2004.

# *Res Nullius* ou *Res Ignara*? Uma visão geral dos estudos europeus no Brasil

97

ANTÔNIO CARLOS LESSA

## INTRODUÇÃO

O interesse científico-acadêmico no Brasil pela realidade política, econômica, estratégica e social que emerge do desenvolvimento do processo europeu de integração tem crescido consistentemente ao longo dos últimos dez anos. Essa observação inicial, de certo modo, contradiz o sentido geral das avaliações que tem sido feitas recentemente sobre o estado dos estudos europeus no Brasil, ainda que não invalide a percepção difusa de que o campo não pode ser tomado como autônomo ou em condições de vir a sê-lo no curto prazo. Desse modo, antes de ser considerado um espaço desabitado, ou uma terra de ninguém, o campo poderia ser caracterizado como uma terra desconhecida – é necessário, de fato, juntar essas partes e caracterizar os elementos e atores que estão desenvolvendo estratégias de pesquisa e de formação de quadros, para que o estado atual dos estudos europeus no Brasil seja conhecido.

Cumprir analisar alguns dados que podem demonstrar que há mais vida e dinamismo nesse terreno do que um primeiro olhar pode indicar. Para dar cabo do esforço de análise do desenvolvimento dos estudos europeus no Brasil, propõe-se aqui uma inversão da lógica tradicional que inspira as análises sobre o estado da arte da área no país. Em lugar de reconhecer e de tomar como ponto de partida o levantamento dos arranjos institucionais existentes, o que já é insuficiente, propõe-se um olhar sobre a primeira, e talvez uma das mais importantes medidas para o desenvolvimento de qualquer campo de estudos: os

quadros, ou seja, os pesquisadores atuantes em universidades e especialmente em seus programas de pós-graduação. Isso porque nem sempre se verifica densidade suficiente para a estruturação de grandes e complexos arranjos institucionais – o que se deve às próprias características das instituições universitárias brasileiras. Mas a experiência brasileira tem apontado para uma enorme multiplicidade de pequenos e dinâmicos grupos de pesquisa, que se encarregam do desenvolvimento de programas completos de pesquisa, envolvendo tanto estudantes de graduação e especialmente de pós-graduação. Sob esse aspecto, o que se tem verificado é a constituição gradual de ambiências institucionais pequenas, porém dinâmicas e dedicadas à área.

#### UM CAMPO EM CRESCIMENTO

Uma medida interessante do crescimento do interesse pela área pode ser encontrada no número crescente de pesquisadores que inscreve os estudos europeus em geral entre os seus campos de especialidade. Tomamos como medida os dados estruturados na Plataforma Lattes, do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq, que oferece uma visão integrada dos currículos, grupos de pesquisa e instituições brasileiras de todas as áreas do conhecimento – no caso dos currículos, oferecendo uma visão sistemática da vida acadêmica pregressa de todos os pesquisadores brasileiros e dos seus interesses de investigação. Uma busca estruturada na base de dados da Plataforma Lattes, portanto, indica que 179 pesquisadores e professores marcam “União Europeia” ou “Integração Europeia” como um campo de interesse científico ou de especialização.

Quando observada sob a perspectiva da estruturação de grupos de pesquisa, essa pequena “comunidade” descreve certa capacidade de construção institucional. Sob essa perspectiva, a mesma Plataforma Lattes registra 23 grupos de pesquisa marcados como especializados ou com interesses em “Integração europeia” ou “União Europeia”. Desse total, 15 grupos são da área de Direito, 2 de Sociologia, 3 de Ciência Política/Relações Internacionais, 1 de Geografia e 2 de Economia. Ainda que se possa concordar com o fato de que os números da comunidade brasileira de pesquisadores dedicados à área não impressionem à primeira vista, eles apontam, por outro lado, para uma realidade de crescente e dinâmica institucionalização da área no Brasil.

Os arranjos institucionais têm sido mais impulsionados recentemente por melhores condições de fomento científico por parte do governo brasileiro, mas também pela ação de indução da própria Comissão Europeia, com os seus

programas Jean Monnet. É fato que o número de cátedras, projetos de suporte e módulos Jean Monnet no Brasil é injustificadamente reduzido – são apenas 2 cátedras (Universidade Vale do Itajaí e Universidade de Brasília), 3 módulos (Fundação Getúlio Vargas do Rio de Janeiro, Universidade Federal do Rio Grande do Sul e IBMEC-Instituto Veris de São Paulo) e 1 projeto de apoio às redes nacionais (European Community Studies Association – América Latina)<sup>1</sup>. Verifica-se, no caso concreto, certo descompasso entre o número de grupos de pesquisa estruturados no Diretório do CNPq, acima referido, e o número de iniciativas apoiadas por recursos europeus. Pode-se especular que essa diferença se explique pelo desconhecimento das possibilidades de fomento oferecidas pela Comissão Europeia, ao que se somam os procedimentos excessivamente burocratizados para a apresentação de propostas e a sua contratação.

Uma das iniciativas interessantes financiadas pela Comissão Europeia para a academia brasileira foi o lançamento em 2010 de edital para a constituição de um Instituto de Estudos Europeus, na forma de uma rede de instituições universitárias e centros de pesquisa que se comprometeriam com o desenvolvimento do campo no país e com o desenvolvimento de uma agenda de compromissos previamente acordada. A proposta aprovada foi a rede comandada pela Universidade de São Paulo – USP e composta por mais 7 instituições brasileiras que se associam a 7 universidades europeias. Essa rede já se ampliou com a adesão de mais 7 universidades europeias e a filiação de 6 brasileiras<sup>2</sup>. O ponto principal da agenda contratada pelo Instituto, que passou a se denominar Instituto Brasil-Europa é a constituição de um programa de doutorado interinstitucional em estudos europeus, cujo projeto foi apresentado à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES que pode dar início às suas atividades em 2013.

A diversidade de arranjos institucionais também aponta para a estruturação de agendas de pesquisa e de formação de quadros em nível de pós-graduação. Um levantamento circunstanciado feito na base de dados que registra todas as

- 
- 1 Dados gentilmente cedidos pela Profa. Paula Wojcikiewicz Almeida (FGV-Rio).
  - 2 A rede de instituições brasileira do Instituto Brasil-Europa é formada pela Universidade de São Paulo – USP, Universidade Estadual Paulista – UNESP, Universidade de Campinas – Unicamp, Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC, Universidade Federal de Goiás – UFGO, Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG, Universidade Federal do Piauí – UFPI, Universidade Federal do Pará – UFPA, às quais se associaram posteriormente a Universidade de Brasília – UnB, a Universidade Federal de Pelotas – UFPEL, a Universidade Federal do Paraná – UFPR e a Universidade Federal de Pernambuco – UFPE.

teses de doutorado e dissertações de mestrado defendidas a partir de 1987 em programas de pós-graduação brasileiros indica também crescente interesse pela área <sup>3</sup>. De 1987 a 2011, 139 teses de doutorado foram apresentadas a vários programas de pós-graduação no Brasil tratando de temas relacionados com a integração europeia em geral. Grande parte desses estudos foram desenvolvidos a partir de 2000, o que reforça a ideia de que os estudos europeus, antes de serem mal desenvolvidos, são mesmo muito recentes na academia brasileira.

O desdobramento desse total demonstra uma forte agenda de pesquisa em programas da área de Direito, especialmente com áreas de concentração em Direito Internacional e Direito Comparado. De fato, grande parte do crescimento da área de estudos europeus no Brasil pode ser creditada aos programas de pós-graduação de Direito, que estabeleceram certa tradição na produção de estudos sobre direito comparado e instituições. Salta aos olhos, especialmente, o número de registros de teses de doutoramento da área de direito, de cerca de 28%. O componente comparativo é muito forte na composição dos estudos europeus no Brasil e observa-se, a partir desse levantamento, a tendência a valorizar aspectos regulatórios do processo de integração e as comparações entre as instituições europeias bem como as suas dimensões normativas e as agendas de integração sul-americanas, especialmente as do Mercosul. Daquele universo de 139 trabalhos, cerca de 30% se aterm especificamente a comparações entre as integrações europeia e a sub-regional sul-americana, tendo sido produzidas igualmente em programas da área de Direito, mas também em Ciência Política e Relações, Sociologia, Economia etc.

Há também um número considerável de dissertações de mestrado produzidas no período em análise versando sobre temas da integração europeia. Chegou-se a um universo de 542 trabalhos que seguem a tendência geral observada no desenvolvimento de teses de doutoramento: desse total, cerca de 44% foram produzidas em programas de pós-graduação em Direito e grande parte do restante, em programas de Ciência Política e Relações Internacionais.

Há dois fatos importantes que podem explicar o crescimento dos estudos europeus no Brasil. O primeiro diz respeito ao próprio crescimento do sistema de pós-graduação no país, especialmente importante em áreas como Ciência Política e Relações Internacionais, cujos programas tem produzido um número crescente e de qualidade impactante de teses e dissertações que podem ser inscritas no campo dos estudos europeus. Essa área passou desde

3 O Banco de Teses é uma base de dados mantida pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES e está disponível em <http://capesdw.capes.gov.br/capesdw/>. Os dados citados foram levantados em dezembro de 2012.

o início da última década por um crescimento impressionante, cujo ritmo ainda não arrefeceu e foi bastante favorecida pela abertura de programas de graduação e pós-graduação tanto em universidades públicas quanto em algumas das mais consolidadas instituições particulares (a exemplo das universidades católicas). Existem atualmente no Brasil, de acordo com a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES, 36 programas de pós-graduação de Ciência Política e Relações Internacionais, dos quais 12 são exclusivamente de Relações Internacionais – sendo que grande parte do restante, tipicamente de Ciência Política, possuem áreas de concentração ou linhas de pesquisa sobre Relações Internacionais<sup>4</sup>.

O segundo fato a ser mencionado se relaciona com o impacto que a sofisticação do processo europeu de integração teve na estruturação das agendas de pesquisa de profissionais, grupos de pesquisa e de programas de pós-graduação por todo o Brasil, nas mais diversas áreas. Assim, os problemas e limites da agenda da Política Externa e de Segurança Comum, os desafios da estruturação institucional, os processos de alargamento, os impactos da Política Agrícola Comum nos impasses observados no desenvolvimento das negociações comerciais multilaterais, entre várias outras dinâmicas que caracterizaram o desenvolvimento político e econômico do processo europeu de integração, alimentaram consistentemente um interesse mais amplo pelos estudos europeus no Brasil. Pode-se afirmar que os estudos recentemente desenvolvidos escapam do cardápio básico da comparação de instituições, da origem das normas etc., e se ampliam, no país, para a agenda política, estratégica e econômica, em sincronia com a crescente complexidade do processo de integração e da sua própria inserção internacional.

As publicações científicas, de certo modo, traduzem também esse crescente dinamismo e também apontam para o fato de que os estudos europeus não se configuraram como campo autônomo na academia brasileira. Porquanto não existem revistas científicas especializadas em estudos europeus no Brasil (apesar do número incrivelmente elevado de revistas científicas em funcionamento no Brasil, especialmente na área de humanidades), é necessário cotejar a produção publicada em veículos das áreas nas quais há produção de teses e dissertações sobre temas europeus (Direito, Economia, Geografia, Sociologia, Ciência Política e Relações Internacionais).

4 Dados da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES, disponíveis em <http://www.capes.gov.br/cursos-recomendados>, acessados em dezembro de 2012.

Não existam levantamentos pormenorizados dos artigos publicados com foco em temas europeus nas revistas tipicamente vinculadas a maior parte dessas áreas, mas há boas medidas sobre o campo em duas das principais publicações da área de Relações Internacionais no Brasil, que tem repercutido consistentemente os avanços no campo de estudos. Os números das duas principais revistas não são impressionantes, por certo, o que repercute a constatação de que os estudos europeus ainda estão se afirmando. A Revista Contexto Internacional, de acordo com levantamento feito no capítulo anterior por Andrés Malamud e Miguel de Luca, veiculou 21 artigos desde 1985, ano de fundação da revista (Malamud & De Luca, 2013). A Revista Brasileira de Política Internacional – RBPI – fundada em 1958 e a mais tradicional revista da área de Relações Internacionais no Brasil – publicou desde as suas origens 38 artigos que podem ser listados como tipicamente de estudos europeus<sup>5</sup>. Uma medida relativamente simples para o crescimento da oferta de espaços de publicação seria o financiamento, por parte dos atores europeus, de edições especiais ou suplementos temáticos das principais revistas da área de humanidades. Considerando que alguns dos periódicos da área de humanidades no Brasil atingem níveis de sofisticação internacional, essa poderia ser estratégia segura para o crescimento rápido da visibilidade nacional e internacional do conhecimento produzido no país.

O cenário dos estudos monográficos publicados na forma de livros é levemente distinto. É certo que não existem coleções ou séries consolidadas focadas em estudos europeus em editoras brasileiras, mas se reproduz nesse tópico a natureza da produção científica em geral relacionada com temas europeus. Há boa publicação de livros na área de Direito, especialmente, o que reitera a percepção de que a comunidade especializada é mesmo prolífica<sup>6</sup>. Mais recentemente tem sido publicados estudos mais gerais sobre a história do processo europeu de integração e também sobre os seus arranjos políticos e institucionais (ver Martins, 2012; Lessa, 2003). Compreende-se que talvez não exista espaço comercial para o lançamento de coleções ou séries temáticas especiais, mas o crescimento do campo no Brasil provavelmente passará também pelo fomento de espaços de publicação de alto nível – o que poderia ser agregado

5 Levantamento do autor, a partir da base de dados da Revista Brasileira de Política Internacional – RBPI, disponível em <http://www.scielo.br/rbpi>. Os dados citados foram levantados em dezembro de 2012.

6 Algumas editoras especializadas na área de Direito publicaram ao longo dos últimos dez anos um bom número de trabalhos focados nas dimensões normativas do processo europeu de integração – um caso notável é o catálogo da Editora Juruá, de Curitiba – PR.

a uma reavaliação das formas tradicionais de financiamento da pesquisa no campo no Brasil.

## CONCLUSÃO

**O**s desafios para a consolidação dos estudos europeus no Brasil ainda são grandes. De fato, o campo não se apresenta com autonomia na academia brasileira, mas se vê que há um bom potencial para o seu desenvolvimento rápido, dadas as condições atualmente existentes, como o crescimento da inteligência dedicada e da forma e qualidade dos arranjos institucionais.

A realidade observada aponta para a existência de deficiências estruturais que podem ser sanadas em médio prazo, como a estruturação de programas de pós-graduação inteiramente especializados em estudos europeus, talvez em arranjos mais simples e menos custosos (e com resultados mais certos) do que a fórmula do Instituto Brasil-Europa, que sabidamente emprega muitos recursos em uma única iniciativa. Outra possibilidade para um crescimento rápido é o fomento direto de linhas de pesquisa e de áreas de concentração especializadas em programas de pós-graduação em diversas áreas, o que pode apresentar resultados muito mais duradouros e efetivos para a consolidação do campo no país.

A melhora nas condições de fomento para a pesquisa também pode ser um elemento indutor muito importante, e talvez uma mudança no modelo utilizado globalmente pela Comissão Europeia pudesse ser considerado para a sua ação no Brasil, com a possibilidade de associação de recursos com as agências de fomento brasileiras. O Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPQ e a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES, possuem larga experiência no gerenciamento do financiamento de grandes projetos integrados de pesquisa e de formação de quadros, e são estruturas experimentadas no manejo de linhas de cooperação dessa natureza, inclusive com a transferência de grandes somas de recursos.

**Antônio Carlos Lessa** é Doutor em História pela Universidade de Brasília e Professor do Curso de Relações Internacionais da mesma instituição. É pesquisador do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq.

## REFERÊNCIAS

- MALAMUD, Andrés; DE LUCA, Miguel. *Um Velho Mundo Ainda por ser Descoberto? Estudos Europeus no Cone Sul Latino Americano*. In: DANE, Felix; EDLER, Daniel; LAZAROU, Elena (Org.). **Perspectivas para o Futuro da União Europeia**. Cadernos Adenauer, n. 1, 2013, p. 81-96.
- MARTINS, E. C. R.. **Parcerias almeçadas. Política externa, segurança, defesa e história na Europa**. Belo Horizonte: Fino Traço, V. 1, 2012, 209p.
- LESSA, Antonio C. **A Construção da Europa: a última utopia das relações internacionais**. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 2003, 192p.

# Um modelo em apuros? Os efeitos da crise do Euro na UE como um modelo para a integração regional na América do Sul<sup>1</sup>

105

ELENA LAZAROU

## INTRODUÇÃO

**E**m 2007, o Ministro das Relações Exteriores da Grã-Bretanha, David Miliband, propôs que a União Européia (UE) deveria visar ser uma ‘potência modelo’, traçando um rumo para a cooperação e integração entre outros países (Penketh, 2007). A da ‘potência modelo’ está de alguma forma ligada aos debates acadêmicos sobre a natureza da identidade da UE como ator internacional e sua influência na evolução das situações internacional e regionais em todo o mundo. Estudiosos da integração européia (por exemplo, Cederman, 2001; Smith, 2002; Lucarelli e Manners, 2006) introduziram vários termos novos a fim de explicar o poder não-material da UE. O mais famoso, a noção de um ‘poder normativo Europeu’, conceitua a UE como um modificador de normas no sistema internacional (Manners, 2002, p. 252).

Tal dimensão normativa está no centro do “modelo” da UE e da sua evolução desde os anos 1950. Além disso, suas significativas conquistas regionais levaram a UE a perceber-se como um exemplo de governança eficaz e legítimo, que outros países e regiões podem emular e o fazem (Torrent, 2002). Portanto, a ‘exportação’ ou ‘difusão’ de normas tornou-se intrinsecamente li-

1 A autora gostaria de agradecer à Carolina Taboada e à Laura Naves por sua ajuda na pesquisa necessária para este capítulo.

gada à política externa da UE, uma parte significativa da qual é a promoção da integração e da cooperação regionais em outras partes do mundo. Como criticamente discutido ao longo deste volume (em particular por Holden e Motsamai/Qobo), o foco na UE tem quase monopolizado a pesquisa acadêmica sobre regionalismo e tem sido, direta ou indiretamente, explícita ou implicitamente, imitado pela maioria das iniciativas de regionalização em todo o mundo, inspirando o discurso político de estadistas, políticos regionais e líderes de opinião.

Com esses pensamentos preliminares em mente, a primeira parte deste capítulo introduz a ideia da UE como um 'modelo' de integração regional, ligando-a à literatura sobre a Europa como um poder normativo. A segunda parte discute a influência do modelo da UE sobre a cooperação e a integração regional na América do Sul. Em particular, ela foca no uso discursivo do modelo na política externa brasileira durante os dois mandatos do ex-presidente Luis Inácio Lula da Silva como uma retórica dominante para a promoção da integração regional, especialmente no caso do Mercado Comum do Sul (Mercosul) e da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL). Finalmente, o capítulo analisa o impacto da crise financeira sobre a 'desconstrução' desse modelo ideal de integração europeia e tenta discernir como isso vai influenciar o discurso sobre o futuro da integração e cooperação regional na América do Sul e, principalmente, no Brasil.

## A IDEIA DA EUROPA COMO UM MODELO

**N**o estudo da integração regional nenhuma entidade figura de forma tão proeminente quanto a UE. Na literatura preponderante sobre o assunto, o projeto de integração europeia é muitas vezes usado como exemplo-chave para a construção e teste de teorias que explicam porque os Estados escolhem integrar-se (por exemplo, Hoffman, 1966; Lindberg, 1963; Haas, 1970; Moravcsik, 1991) e até mesmo como base para a exploração da lógica geral da integração regional (Mattli, 1999).

Até recentemente, a pesquisa acadêmica sobre a UE como um modelo foi desenvolvida de duas formas. Por um lado, cientistas sociais (principalmente economistas) têm interpretado a integração regional como uma forma de (re) distribuição de riqueza, muitas vezes associada a ajustes ao estado de bem-estar social devido à crescente globalização. Assim, sua abordagem para a cooperação regional tem sido influenciada pela evolução da liberalização do comércio internacional e pela crescente interdependência (Viner, 1952; Balassa, 1961),

uma visão que ainda é predominante na literatura das ciências sociais (Christie, 2002; Mattli, 1999; Eichengreen, 1992).

Os cientistas políticos, por outro lado, têm justaposto uma abordagem que se concentra nas dimensões políticas e institucionais da regionalização. Neste contexto, eles têm enfatizado a importância da UE como uma formação supranacional levando os seus Estados-membros a uma maior integração e coordenação política (Bellamy e Castiglione, 1998). Como resultado, a forma particular de cooperação promovida pela UE produziu um regionalismo profundo dentro de seus domínios, aumentando a disposição dos Estados a sacrificar certo grau de soberania, a fim de harmonizar, coordenar e integrar suas políticas (Haas, 1963; Lindberg, 1963; Laffan, 1998).

O que torna a União Européia única é a “fusão” econômica, política, social e, possivelmente, ideacional da maioria das políticas dos Estados-membros. É, certamente, o único caso de integração regional envolvendo governança supranacional, competências compartilhadas e uma partilha de soberania (Keohane e Hoffmann, 1991). Enquanto mercados comuns e uniões aduaneiras são menos incomuns, a UE evoluiu desse nível para uma comunidade política com instituições próprias, um sistema legal, políticas, valores e princípios. O processo de *spillover*, por meio do qual isso ocorreu é, talvez, a chave para a singularidade do modelo<sup>2</sup>. Devido à resultante integração cada vez mais próxima, os (agora 27) Estados-membros da UE passaram da partilha de um Mercado Comum para a formação de um Mercado Único, que envolve a livre circulação de pessoas, bens e serviços. Além disso, em 1992, o Tratado de Maastricht introduziu a cidadania da UE, que, ao lado de cidadanias nacionais, estabelece direitos e obrigações adicionais para os cidadãos dos Estados-membros.

Outra característica importante do modelo da UE reside na transferência de soberania dos tomadores de decisão nacionais para as instituições supranacionais e intergovernamentais com sede em Bruxelas. Essas instituições,

2 De acordo com Haas, *spillover* é ‘a lógica expansiva da integração setorial’. A liberalização do comércio dentro da união aduaneira levaria à harmonização das políticas econômicas gerais e, eventualmente, transbordaria para áreas políticas e levaria à criação de algum tipo de comunidade política (Haas, 1958, p. 311). Para Lindberg, *spillover* refere-se a uma situação em que uma determinada ação, relacionada a um objetivo específico, cria uma situação em que o objetivo original só pode ser garantido por meio de ações adicionais, o que por sua vez cria mais uma condição e necessidade de mais ação, e assim por diante (Lindberg, 1963, p. 10). O conceito é central na abordagem neofuncionalista para a integração regional, que se tornou um campo de pesquisa vibrante na década de 1960 e deu origem à pesquisa sobre a integração regional para além da Europa (Haas e Schmitter, 1964).

regidas pelos princípios e procedimentos consagrados na legislação da UE (especialmente os tratados fundadores), promulgam políticas que exibem as características e normas ‘particulares’ imbuídas na própria União como comunidade política. Ademais, o fortalecimento cada vez maior de instituições supranacionais (por exemplo, a Comissão Europeia e o Parlamento Europeu) em áreas de alta política (*high politics*), como a política externa, contribui para definir a UE como um único ator no cenário internacional e como aspirante a potência global, principalmente desde a entrada em vigor do Tratado de Lisboa em 2009, que estabeleceu o papel do Presidente do Conselho Europeu e do Alto Representante para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança.

A realização de tais níveis elevados de integração econômica e política, juntamente com a manutenção de uma prosperidade generalizada, tem sido um elemento chave na formação da identidade da UE no sistema internacional e na projeção de seu ‘poder’. Assim, nos últimos anos, o debate sobre a capacidade da UE de ‘exportar’ o seu próprio modelo tem sido largamente influenciado por uma reconsideração geral da própria natureza do poder em um ambiente internacional que se transforma continuamente (Bicchi, 2006; Miliband, 2007; Sjursen 2006).

De fato, enquanto a centralidade de poder nas relações entre Estados e atores internacionais é inquestionável, a definição do conceito tem sofrido importantes reconsiderações conforme novos desenvolvimentos na arena internacional erodem a compreensão clássica de poder como força militar. Neste espírito, Joseph Nye cunhou o termo *soft power*, envolvendo elementos ideacionais em vez de elementos materiais, definido como “a habilidade de alcançar objetivos através da atração em vez de coerção [...] convencendo outros a concordar com ou seguir normas e instituições que produzem o comportamento desejado” (Nye, 2004, p. 86). Embora o trabalho de Nye tenha se baseado predominantemente no *soft power* dos Estados Unidos (EUA), os estudiosos da integração europeia, principalmente aqueles envolvidos com a política externa da UE e sua identidade como um ator internacional (Cederman, 2001; Smith, 2002; Lucarelli e Manners, 2006; Sjursen, 2006), introduziram uma nova terminologia para descrever a influência da UE nos assuntos globais. Após a formulação original de François Duchene, que descreveu a Europa como um ‘poder civil’ (Duchene, 1972), novos rótulos passaram a incluir ‘poder ético’ (Aggestam, 2008), ‘poder pós-moderno’ (Kim e Passoni, 2010), ‘superpotência quieta’ (Moravcsik, 2009) e, o mais famoso, ‘poder normativo’ (Manners, 2002). De acordo com Ian Manners, a UE, como um poder normativo, tem uma qualidade ontológica (a UE pode ser conceituada

como um modificador de normas no sistema internacional), uma qualidade positivista (a UE age para mudar as normas no sistema internacional) e uma qualidade normativa (a UE deve agir para estender suas normas para o sistema internacional) (Manners, 2002, p. 252).

As ideias de poder *'soft'*, *'civil'* e *'normativo'* têm sido usadas com particular intensidade na busca pela identidade da Europa como ator no sistema internacional. Muitas vezes justaposta aos EUA, a UE é vista como exercendo influência no sistema internacional por meios que são diferentes do tradicional *hard power* (especialmente o militar), cuja eficácia foi dramaticamente desafiada pelas campanhas no Afeganistão e no Iraque e pela *'guerra contra o terror'*.

Argumenta-se que a política externa da UE é derivada diretamente de sua própria natureza e seu *telos* original, que é a ambição de alcançar uma paz duradoura através da integração (Smith, 2003). Este princípio inerente coloca especial ênfase na cooperação multilateral, na primazia da diplomacia (em oposição à coerção), na utilização da mediação para resolver conflitos e na promoção dos direitos humanos e do Estado de Direito (Keukeleire, 2010).

Assim, a maneira com que a UE cria e implementa sua política externa não é apenas “refletida no conteúdo da política produzida” (Smith, 2003, p. 18), mas também no legado e nas realizações da própria UE. Nesse sentido, as normas e valores que caracterizam a UE são igualmente promovidos e difundidos através de uma série de acordos e parcerias com países terceiros ou grupos de Estados.

Além de cooperação comercial, diplomática e econômica, a promoção de iniciativas de integração regional em outras áreas do mundo é uma das políticas externas mais importantes da UE, através da qual, direta ou indiretamente, ela tenta exportar os princípios previamente mencionados (Smith, 2003; Lenz, 2008). Esse foco na regionalização não é uma mera projeção da experiência da UE, mas é visto como um objetivo chave para reformar as relações internacionais. Por exemplo, tanto a Estratégia Européia de Segurança quanto o Relatório sobre a sua implementação enfatizaram a necessidade de promover os processos e organizações regionais como pilares fundamentais de um sistema mais seguro e melhor organizado de governança global (Conselho Europeu, 2003; Conselho Europeu, 2008).

Na promoção da cooperação/integração regional em outras partes do mundo, o poder normativo da UE manifesta-se através da sua capacidade de influenciar as instituições políticas, econômicas e sociais por meio da persuasão e atração em vez da coerção. Nesse sentido, tem-se argumentado que

a fonte desta persuasão/atração é o apelo do próprio modelo da UE como um exemplo de êxito na integração regional (Lenz, 2008; Smith, 2003). Por exemplo, Fawcett (1995) mantém que a lógica da cooperação inter-regional, que é a forma em que a UE realiza suas relações com outras regiões ou grupos de Estados, deriva do sucesso do modelo europeu, que transformou as relações entre ex-inimigos de guerra em uma estrutura cooperativa, onde interesses divergentes convergem através de negociações e de instituições estabelecidas em comum acordo. Dessa forma, a UE tem promovido a integração regional em grande parte por 'exportar' o seu próprio modelo e normas para outras regiões, o que também é evidenciado pela ênfase dada à promoção da cooperação regional nos acordos inter-regionais da UE e às parcerias com potências regionais chave (Torrent, 2002; Telò, 2007).

#### ADOTANDO O MODELO DA UE: A LIDERANÇA DO BRASIL EM *REGION-BUILDING*

**A** integração regional na América do Sul decolou com a criação do Mercosul – o Mercado Comum do Sul – por meio do Tratado de Assunção em março de 1991, uma decisão conjunta da Argentina, Brasil, Uruguai e Paraguai. O Mercosul constitui uma união aduaneira e área de livre comércio que, entre outras instituições, mantém a sua própria instituição executiva (Grupo Mercado Comum) e um órgão de decisão composto por ministros nacionais (Conselho do Mercado Comum).

Os primeiros anos do Mercosul coincidiram com uma mudança gradual na política externa brasileira para a região: enquanto o Brasil tinha anteriormente se esforçado muito pouco para promover a ideia de interdependência complexa na região, na era pós-Guerra Fria, o regionalismo tornou-se cada vez mais importante para a agenda da política externa brasileira, atingindo seu pico durante os governos de Lula, entre 2003 e 2010 (Spektor, 2010). Argumenta-se que, estrategicamente, essa reorientação destina-se a consolidar a liderança do Brasil na região (Souto Maior, 2006). Ao nível do discurso político, essa mudança implicou um endosso entusiástico do projeto internacional europeu como o ponto de referência fundamental para a integração sul-americana, em grande parte com base nas realizações econômicas, políticas e sociais da UE (Lenz, 2008).

Como líder indiscutível em iniciativas regionais, em grande parte devido ao seu poder econômico e ao tamanho de sua economia, o Brasil tem muitas vezes olhado para a Europa na construção discursiva de um projeto institucio-

nal para a sua região. O presidente Lula e seu Ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, fizeram da integração na América do Sul ao estilo europeu um alvo chave. Já em seu primeiro discurso, após ser eleito em 2002, o presidente brasileiro deixou claro que os acordos comerciais entre blocos regionais seria uma prioridade de sua política externa, ecoando a tradicional preferência da UE para o comércio inter-regional (De Assis e Machado da Costa, 2003). A este respeito, o Mercosul não só precisaria de mais integração internamente, mas também precisaria olhar estrategicamente para o resto do mundo para selar novas parcerias, inclusive na África e no Oriente Médio. Logo após a formação do novo governo, o Ministro das Relações Exteriores Celso Amorim fez referência explícita ao modelo da UE, argumentando que a “agenda de laços mais fortes na integração regional [do Mercosul] é um projeto multifacetado, semelhante à União Européia” (Amorim, 2003):

“É importante reconhecer que os processos mais bem sucedidos de integração existentes hoje tiveram como fundamento principal o fortalecimento de sua estrutura legal e instituições. A experiência da União Européia mostra a importância de procurar harmonizar o conjunto de regras dos Estados-Membros com respeito ao processo de integração a nível regional” (Amorim, 2004a).

O Brasil também tem apoiado ardentemente a criação de um Parlamento do Mercosul, eleito por sufrágio universal, ecoando preocupações geradas na Europa sobre a falta de legitimidade e representação em organizações regionais (Neves Nunes, 2010). Em 2006, a Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul foi formalmente substituída por um Parlamento, também graças ao apoio técnico e financeiro fornecido pelo seu homólogo europeu. No entanto, devido à incapacidade dos Estados-Membros do Mercosul de chegar a um acordo sobre questões de proporcionalidade e representação, houve um atraso significativo na operacionalização desta nova instituição.

Talvez mais ambiciosamente, o Brasil tem visto o Mercosul como parte de uma ambição maior de integração sul-americana, mais ampla e profunda do que o existente Mercado Comum do Sul. Sementes deste projeto já haviam sido plantadas pelo governo Itamar Franco (1992-1995), que manteve negociações sobre uma Área de Livre Comércio da América do Sul, e culminou com a criação da Comunidade Sul-Americana de Nações, em 2004, renomeada como a União de Nações Sul-Americanas (Unasul), em 2007. Esta seqüência também seguiu os passos da UE, que linguisticamente deixou de ser uma

Comunidade para se tornar uma União em 1992, com o objetivo de salientar um profundo grau de integração.

Como discutido por Mosinger neste volume, a Unasul incorpora 12 Estados-Membros e visa, entre outras coisas, lidar coletivamente com questões culturais, sociais, econômicas e políticas, incluindo políticas sociais, de energia, infra-estrutura, meio ambiente, a redução das desigualdades e a promoção da paz e democracia (Itamaraty, 2008). Da mesma forma que a UE, é institucionalmente equipada com conselhos ministeriais setoriais para tratar de áreas especiais, tais como o tráfico de drogas, defesa, desenvolvimento, infra-estrutura e energia. Outra instituição importante para a integração regional que conta com significativo apoio brasileiro é o Banco Latinoamericano de Desenvolvimento Regional, que ecoa diretamente as políticas de Jacques Delors para a coesão e desenvolvimento regional, e é uma reminiscência do Banco Central Europeu.

Um discurso de 2010, por Celso Amorim no Parlamento do Mercosul, revela ideias e processos extraídos do modelo da UE, que são muitas vezes enquadrados com uma linguagem classicamente européia:

“Nos quase oito anos de mandato do presidente Lula, o Brasil investiu em um novo conceito de integração regional. Um conceito que, sem desconsiderar os aspectos econômicos e comerciais, procura incorporar dimensões *políticas, sociais e culturais* e, mais importante, um forte sentido de *solidariedade* [...]” (Amorim, 2010, p.2, tradução e grifo da autora).

O discurso de Amorim aborda os principais componentes de integração da UE, incluindo o tradicional princípio de solidariedade discutido por Holden neste volume. Ademais, sua visão de integração regional parece ser profundamente afetada por preocupações de legitimidade, eficácia e representatividade democrática, especialmente no que se refere a questões como a cidadania regional, um Parlamento legítimo e eleito diretamente, e mesmo a designação de uma figura política a ser o ‘rosto’ do Mercosul, o que melhor contribuiria para a realização dos objetivos fundamentais da democracia e dos direitos humanos em que o Mercado Comum se baseia. Além de uma agenda social clara, Amorim também concebe um Mercosul “que não é apenas o Mercosul das economias ou dos Estados, mas também *o Mercosul do povo*” (Amorim, 2010, p.7, tradução e grifo da autora).

Mesmo aqui, está evidente, o modelo da UE claramente fornece o pano de fundo, não só com as evoluções que eventualmente levaram à eleição di-

reta do Parlamento Europeu em 1979, à instituição do *Ombudsman* e da legislação de iniciativa popular, mas sobretudo com o debate em torno da Convenção Constitucional de 2004. Embora estas preocupações gerais sejam comuns a qualquer sistema político, é só depois de certo nível de integração que elas começam a surgir. A este respeito, é claro que Amorim e o governo Lula estiveram pensando nas projeções futuras do MERCOSUL ao longo das linhas do processo gradual descrito na introdução, em que um mercado comum deve evoluir para algum tipo de união política e econômica.

Em termos de relações exteriores, nomeadamente quanto ao envolvimento do Mercosul com a comunidade internacional mais ampla, o discurso do governo parece ser influenciado pelas estratégias da UE de inter-regionalismo, seu engajamento com o mundo em desenvolvimento, a promoção da democracia e relações especiais com seu entorno. O Brasil tem apoiado a conclusão de negociações sobre serviços com a Colômbia, investimentos com o Chile e o aprofundamento do acordo Mercosul-Peru, enquanto, ao mesmo tempo, tem proposto termos comerciais mais favoráveis para determinados produtos bolivianos, como os têxteis. Ele também enfatiza a necessidade de apoio e ajuda para a construção da paz e reconstrução dos ‘países irmãos’ (*sister countries*) que estão passando por momentos difíceis, como o Haiti. Ambos os elementos lembram as políticas da UE no Mediterrâneo, anteriormente ilustradas em iniciativas como a Política Europeia de Vizinhança. Além disso, a preservação e a consolidação da democracia na região são cruciais e centrais na visão do Mercosul, como apresentada pelo Brasil, indicando ao mesmo tempo a aspiração para que o Mercosul seja mais do que uma organização comercial e se assemelhe a uma entidade política em formação.

No entanto, embora tenha semelhanças visíveis com a CE/UE, em termos de seus objetivos econômicos e comerciais, o Mercosul é quatro vezes maior do que a UE em território geográfico e é composto por apenas quatro membros. A controversa filiação completa da Venezuela está pendente desde 2005, enquanto à Bolívia, Chile, Colômbia, Equador e Peru, foi concedido apenas o *status* de associado. Tanto para os estudiosos quanto para os decisores políticos pró-integração na América do Sul, o contínuo desafio para a evolução do Mercosul tem sido o de extrair da Europa “lições” sobre integração –sobretudo teoria de integração regional – e adaptá-las às necessidades específicas do continente, tais como o desenvolvimento e a redução da pobreza. A este respeito, é interessante notar que a UE continua a ser um ponto chave de referência, mesmo na análise das deficiências do Mercosul.

“Sobre as dificuldades da integração sul-americana, como a livre circulação entre os países [...] deve haver um entendimento de que o Mercosul é exatamente como a União Européia foi muitas décadas atrás. Estamos tentando crescer rápido, mas evidentemente [nós] não temos, ainda, quase 50 anos de existência. Então, [...] nós tentamos fazer ‘50 anos em cinco’” (Amorim, 2004b).

Falando sobre a criação da Unasul em uma rede nacional de rádio, o próprio Lula abordou preocupações sobre as diferenças internas entre os Estados sul-americanos, referindo-se ao fato de que os Estados europeus muitas vezes discordaram sobre assuntos importantes, como o Iraque, a constituição e a união monetária. No entanto, concluiu ele, isso nunca levou a uma ruptura da UE ou a uma ameaça à sua existência (Radiobrás, 2008).

Na próxima seção, este capítulo reflete sobre se o modelo da UE ainda é visto como viável e atraente para o Brasil após o início da crise do euro e as disputas internas resultantes.

#### O IMPACTO DA CRISE DO EURO NA PERCEPÇÃO DA UE COMO UM ‘MODELO’

**E**mbora a virada do milênio tenha conduzido a UE a uma fase de consolidação, também revelou fraquezas mais ou menos escondidas e, em várias ocasiões, impôs diversos desafios ao aprofundamento do processo de integração. Como discutido por Mario Telò neste volume, crises de legitimidade e eficácia afetaram as Comunidades Européias e a UE diversas vezes durante sua existência. Em 2005, a Constituição proposta foi rejeitada pelos referendos francês e holandês. Finalmente, desde 2008 (e com mais destaque desde 2010), a moeda comum da União Européia, o euro, tem estado sob ataque devido ao risco de moratória da dívida soberana de alguns Estados-membros atingidos pela crise econômica global. Rumores sobre a potencial desintegração da União, ou pelo menos da zona euro, abundaram, e a solidariedade no seio da UE atingiu mínimos sem precedentes.

Como discutido por Leblond neste volume, a explosão da crise financeira na Europa levou a altos níveis de desemprego, uma queda no crescimento estrutural e a níveis excessivos de dívida soberana. Além disso, o envelhecimento da população e uma crescente dependência de recursos agravaram a crise. Como a crise atingiu os Estados-membros de forma desigual, com alguns países conseguindo seguir crescendo e outros afundando em uma reces-

são prolongada, as implicações para a estabilidade e solidariedade no processo de integração foram inevitáveis. Em menos de dois anos, a diferença entre doadores e beneficiários dentro da UE cresceu, acarretando em previsões pessimistas sobre o futuro da integração regional e falta de apoio para a UE em muitos Estados-membros.

Com a UE emergindo como uma das vítimas mais duramente atingidas pela crise financeira e com as desigualdades intra-UE atingindo picos inéditos, novas dúvidas foram levantadas quanto à capacidade da Europa para assumir a liderança em uma ordem internacional que foi fundamentalmente modificada. Como defendeu o Primeiro Ministro da Turquia, uma das chamadas economias emergentes juntamente com outras potências, como a China, Índia e Brasil, “a crise financeira demonstrou claramente a necessidade de maior dinamismo e mudanças na Europa”:

“Os mercados de trabalho e sistemas de segurança social europeus estão em estado de coma. As economias europeias estão estagnadas. As sociedades europeias estão perto da geriatria. Pode a Europa reter o poder e a credibilidade na nova ordem mundial [...]?” (Erdogan, 2011).

Ao mesmo tempo, esse desenvolvimento começou a lançar uma sombra sobre o suposto sucesso de uma união econômica e política, sem um governo central, sobre o real estado do aclamado princípio de ‘solidariedade’ na base do experimento de integração da UE e, em geral, sobre os benefícios reais da integração europeia para seus cidadãos<sup>3</sup>.

Por outro lado, como a maioria dos países emergentes, o Brasil superou a crise financeira muito rapidamente e com choques relativamente pequenos. A recessão só atingiu o país latino-americano por cinco meses em 2008-2009, em grande parte devido ao pânico estimulado pelos mercados financeiros. Em 2008, o índice Ibovespa atingiu o piso ligeiramente abaixo dos 30.000 pontos, marcando perdas no valor de bilhões de dólares para grandes empresas brasileiras, como a Sadia e o Grupo Votorantim. Em resposta, o Banco Central do Brasil injetou milhões de dólares no mercado, entretanto, ao contrário dos EUA e da Europa, não foi necessária nenhuma ajuda para empresas nacionais. O governo decidiu suspender temporariamente o imposto sobre produtos industrializados, na esperança de manter os consumidores brasileiros no jogo e ajudar a indústria automobilística. Com essas medidas em vigor e tendo

3 Entrevista da autora com Loukas Tsoukalis, Atenas, 6 de Janeiro de 2011.

registrado 61 meses de crescimento contínuo até que veio a crise, o Brasil conseguiu atingir uma média de taxa de crescimento de mais de 3,5% do PIB. Devido à sua relativamente baixa interdependência com resto do mundo, a América Latina como um todo emergiu relativamente incólume da crise. Assim, enquanto o espiral descendente da Europa continuou, principalmente após a crise da dívida grega em 2009-2010, a América Latina ganhou, lenta, mas firmemente, credibilidade na economia internacional. A capa de uma edição de 2010 da *The Economist* (2010b), que apresenta o mundo de cabeça para baixo sob o título “América Latina: não é o quintal de ninguém”, atraiu fortes comparações com uma Europa em sofrimento, tema abordado em uma edição anterior, intitulada “Alguém pode animar a Europa?”, que retratava uma Torre Eiffel curvada (*The Economist*, 2010a).

Neste contexto, levantaram-se dúvidas sobre a capacidade do modelo da UE para enfrentar a tempestade. Enquanto ainda pode ser cedo para concluir se a UE ainda é um ponto de referência atraente para a América Latina, duas narrativas principais emergem de uma análise dos discursos pós-crise entre os decisores políticos e líderes de opinião brasileiros.

## O BRASIL E A AMÉRICA DO SUL COMO PODERES EMERGENTES

**E**m geral, os decisores políticos e líderes de opinião brasileiros têm interpretado a crise da UE como mais uma prova da mudança de poder e transformações globais que vem ocorrendo no século XXI. Em sua formulação mais clássica, essas mudanças afetam a economia global e resultam em uma nova arena internacional em que economias emergentes como o Brasil se tornam os novos pólos de poder. Esta ideia tem sido um dos pilares da política externa de Lula, como ilustra o seguinte trecho de um discurso proferido na reunião dos Ministros das Finanças do G20 em 2008 em São Paulo:

“Precisamos aumentar a participação dos países em desenvolvimento nos mecanismos decisórios da economia mundial. Devemos reavaliar o papel dos organismos existentes ou criar novos, de forma a fortalecer a supervisão e a regulação dos mercados financeiros” (Lula da Silva, 2008).

A emergência do Brasil e de outros novos atores como potências econômicas do século XXI é, portanto, associada à necessidade de reformar a governança global. Neste contexto, a crise é vista como uma oportunidade

para avançar as reformas necessárias. Em uma entrevista de 2010, o Ministro da Fazenda, Guido Mantega, declarou:

“A crise europeia não atravessou o caminho [da reforma dos organismos multilaterais], pelo contrário. A crise europeia expôs a necessidade de continuar as reformas e medidas que foram estabelecidas. [...] A crise europeia estabelece a necessidade da existência do G20” (Maisonave, 2010).

O próprio Lula ligou a crise e as reformas globais, argumentando:

“Precisamos de uma nova governança, mais aberta à participação. O Brasil está pronto para assumir a sua responsabilidade. Este não é o momento de nacionalismos estreitos [ou] para soluções individuais. É a hora de um pacto entre governos para criar uma nova arquitetura para as finanças globais, capaz de promover segurança e desenvolvimento em bases iguais para todos [...] Precisamos aumentar a participação dos países em desenvolvimento nos mecanismos decisórios da economia mundial” (Lula da Silva, 2008).

Embora a redistribuição de peso político e econômico em assuntos globais tenha precedido a queda de *Wall Street* e a crise do euro, estes últimos aceleraram a necessidade de uma nova direção: “na medida em que a crise apareceu no centro do capitalismo, grandes países em desenvolvimento se tornaram, de certo modo, garantidores da estabilidade mundial. Neste momento de crise eles são parte da solução, não do problema” (Amorim, 2009).

Referências a grupos como o IBAS (Índia, Brasil e África do Sul), o G20 ou os BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), e sua influência em expansão, também se tornaram mais comuns. O discurso oficial gira em torno do fato de que “desta vez, os países emergentes têm ajudado a restabelecer o equilíbrio nos países desenvolvidos. [...] Os países emergentes estão contribuindo mais que os outros para enfrentar a crise” (Mantega, 2010). Significativamente, esta mudança tem o seu epicentro na Europa, onde a crise da dívida soberana revelou uma tendência inversa: agora é o Brasil que vai ajudar a Grécia a ‘sair da crise’ (Amorim, 2010).

Curiosamente, a evolução da cooperação e integração regional também é afetada pela mudança de poder global. O Mercosul, por exemplo, figura de forma proeminente na agenda do Brasil para reformas globais. De acordo com o ex-presidente,

“O Mercosul, juntamente com nossos amigos da América Latina e do Caribe, não pode assistir passivamente ao debate sobre a crise global. Nós temos um papel importante a desempenhar na construção de uma nova arquitetura política e econômica, de dimensões internacionais, multipolar e multilateral” (Lula da Silva, 2008).

Enquanto o Brasil é cada vez mais visto como uma progressiva estrela em ascensão, a Europa é percebida como enfrentando profundos desafios que podem comprometer a sua posição na economia mundial. Pelo menos no campo econômico, o modelo brasileiro parece ter superado o modelo da UE. Lula se referiu a esta dinâmica:

“O Brasil foi um dos últimos países a ser atingido pela crise e um dos primeiros a recuperar-se. Por quê? Porque tínhamos reorganizado a economia ao longo de fundamentos sólidos, com base no crescimento, na estabilidade, na produtividade, num sistema financeiro saudável, no acesso ao crédito e na inclusão social. E quando os efeitos da crise começaram a nos alcançar, reforçamos, sem titubear, a base do nosso modelo” (Lula da Silva, 2010).

Em suma, é plausível concluir que a crise ajudou os políticos brasileiros a salientar as mudanças de poder e transformações globais que promovem o empoderamento da região da América Latina e o enfraquecimento de jogadores tradicionalmente dominantes, principalmente a Europa. A crise é, portanto, retratada como uma confirmação factual da retórica da ‘era do Brasil’, como capturado em uma entrevista que Lula deu ao diário espanhol *El Mundo*, em 2009:

“Estou convencido de que o século XXI é o século do Brasil. Estamos vivendo um momento excepcional. Apesar da crise, estamos criando, este ano, mais de 1,4 milhão de novos empregos formais, enquanto milhões de postos de trabalho foram e estão sendo sacrificados nos países ricos” (Lula da Silva, 2009).

## EUROPA: UM PARCEIRO EM DECLÍNIO?

**E**mbora o discurso geral retrate um mundo em rápida mutação em que o Brasil e a América Latina tornam-se potências mais influentes e potências tradicionais, como a Europa, perdem a liderança, o Brasil e a UE ainda são

descritos como parceiros importantes (por exemplo, uma parceria estratégica bilateral foi assinada em 2007), que devem trabalhar juntos para acabar com a crise. Dentro do novo contexto global, no entanto, o Brasil se sente no direito de mudar as coisas e ensinar a Europa, de acordo com a observação de Amorim, de que “agora a União Européia está em busca da parceria do Brasil, em vez de o contrário” (Paiva, 2008).

O grande jornal brasileiro, Folha de São Paulo, refere-se a uma ‘década perdida’ para a Europa, traçando um paralelo sombrio com a crise econômica brasileira dos anos 1980 (Freire, 2011). “O que eles estão vivendo é muito semelhante ao que vivemos na década de 1980. Esta é uma crise de longa duração”, escreveu a proeminente jornalista Miriam Leitão, que conclui que “a Europa terá de realizar uma grande reestruturação de suas dívidas, como fizemos aqui no Brasil” (Leitão, 2011). A ideia de que a Europa deva aprender com o Brasil, que até certo ponto inverte padrões de raciocínio anteriores, é recebida com um sentido subjacente de realização e orgulho, como ilustrado em um artigo de opinião (*op-ed*) pelo proeminente jornalista Paulo Nogueira Batista Jr.:

“A dinâmica que leva a estas situações é uma velha conhecida nossa aqui na América Latina. Nesta matéria, modéstia à parte, poderíamos até exportar algum *know-how* para os europeus, que não haviam experimentado uma crise de tais dimensões regionais há um tempo. [...] O Brasil está bem. Nós vamos emprestar dinheiro à Grécia, através do FMI” (Batista Jr., 2010).

Indiretamente, essas discussões expressam dúvidas sobre a capacidade da Europa para permanecer em seu curso e uma crítica geral ao comportamento das potências tradicionais. Nas palavras de Lula, “a crise nasceu nas economias avançadas. É a consequência da crença cega na capacidade de auto-regulação dos mercados e, em grande medida, da falta de controle sobre as atividades de agentes financeiros” (Lula da Silva, 2008). Alguns apontam que muitos países europeus, especialmente os chamados PIIGS, viviam com uma ilusão de prosperidade, “financiando-se a baixo custo por adotar o euro como moeda e viviam sob o abrigo do Banco Central Europeu” (*Op-Ed: Desordem européia*, Folha de S. Paulo, 2011). Como apontado por Holden neste volume, essas críticas chamam a atenção para os perigos da integração, em especial da união monetária, para os Estados mais fracos e mais pobres, o que sugere ser necessária maior cautela quando se considera ‘o quanto’ se integrar.

Isso, por sua vez, leva a várias reivindicações de que a UE como um todo já não merece o lugar de poder que ocupa no sistema internacional. Nas palavras de Roberto Jaguaribe, embaixador do Brasil em Londres:

“A Europa sofreu perdas importantes em seu poder e significado. Não parece razoável que países europeus com economias proporcionalmente importantes mantenham participações superiores em instituições de governança global do que países com economias muito maiores. É preciso haver uma correção”. (Gallas, 2010).

A sensação de que a UE atualmente pesa mais na governança global do que deveria e que pode precisar ser redimensionada na reorganização global de poder e papéis alimenta o objetivo brasileiro de alcançar uma reforma global nas organizações multilaterais. Descrevendo a visão brasileira sobre as reformas tão necessárias de governança global, Mantega comenta: “Nós vemos que a Europa está perdendo a sua expressão. Do que a reforma se trata? Trata-se de reduzir a participação dos países avançados, que são menos dinâmicos, e intensificar a dos países emergentes, que são mais dinâmicos” (Mantega, 2010).

O declínio da Europa, que continua a ser um importante parceiro comercial e político do Brasil, também é percebido como uma ameaça. “Do nosso ponto de vista”, escreve Leitão, “o cenário ideal é que a Europa gerencie sua crise e quanto mais cedo melhor, já que a região é uma grande parceira do Brasil.” (Leitão, 2011). Em uma entrevista de 2010, Mantega também expressou preocupações de que “se as economias européias crescerem menos, isso significa que elas vão importar menos produtos brasileiros” (Mantega, 2010).

Assim, enquanto tendências para considerar a crise como um fracasso da abordagem europeia e um sucesso para o Brasil, a interdependência econômica e – até certo ponto – a parceria política com a UE contrabalanceiam o triunfalismo sobre o declínio da Europa. Logo, a avaliação final é mais sutil do que uma análise genérica pode sugerir. Devido às dinâmicas contrastantes e preocupações mais auto-interessadas, parece justo afirmar que o Brasil vê o impacto da crise da UE sobre as suas perspectivas de liderança econômica e integração regional com ‘sentimentos ambíguos’.

**A**o longo da última década, a UE tem servido como um exemplo e um modelo no discurso oficial do Brasil sobre integração regional e inter-regionalismo. No entanto, a eclosão da crise do euro em 2008 desafiou severamente o apelo deste modelo em termos de sua sustentabilidade e utilidade como um instrumento de cooperação regional. Como consequência, a percepção da integração europeia na política externa brasileira sofreu mudanças substanciais, lançando dúvidas sobre a adequação do estilo de integração da UE para o continente latino-americano. A desilusão com o ideal de integração europeia, de uma união cada vez mais estreita, provavelmente levará o Brasil a adotar uma abordagem mais cautelosa para a integração monetária, se não também política, na região. A sugestão de Lula, em 2008, de que a América do Sul estaria caminhando para uma moeda comum (Radiobrás, 2008) não deve ressurgir em breve.

Como já foi demonstrado, a crise na Europa, com suas consequentes divisões internas entre os Estados-membros, foi vista pelo Brasil através da lente de transformações globais e de uma mudança de poder do Norte para o Sul, corroborando a tese de que, conforme o Brasil e outros novos atores ascendem, potências antigas declinam.

Ao mesmo tempo, a capacidade de atração da UE como um parceiro comercial importante ainda é compartilhada pela maioria dos políticos. Até hoje, o futuro do euro e da UE é uma questão de debate entre os políticos brasileiros e líderes de opinião. A opinião pública está dividida e os meios de comunicação apresentam vários pontos de vista. Por um lado, alguns acreditam que a zona do euro está sendo reforçada pelas reformas atuais. Conforme comentado pelo Ministro da Fazenda, Guido Mantega, “os países europeus decidiram fazer um esforço para combatê-la [a crise]<sup>4</sup>, eles decidiram colocar dinheiro e desenvolver ferramentas, que, na minha opinião, são eficazes. Eles estão trabalhando rapidamente” (Mantega 2010). A partir desta perspectiva, a cooperação e a integração são processos que tornam a região mais forte, oferecendo mecanismos para respostas coletivas para as crises e problemas. Neste sentido, o modelo da UE pode manter a sua atração, apesar do cenário turbulento atual.

4 Inserção da tradutora.

Por outro lado, muitos estão convencidos de que uma crise prolongada vai levar a novas divisões no seio da UE, com repercussões negativas sobre a sustentabilidade da integração regional: “A verdade é que a Europa como um todo teve problemas tremendos. As economias de outros países desenvolvidos, incluindo os EUA, também têm problemas graves, mas a região mais vulnerável é claramente a Europa, tanto a Europa desenvolvida quanto a emergente” (Batista Jr., 2010).

O pronunciamento de Lula por ocasião da IV Cúpula UE-Brasil em 2010 de que “a experiência de sucesso da União Europeia é crucial para latino-americanos, e irá enriquecer as relações da União Europeia com a América Latina e o Caribe” (14 de julho de 2010) sugere que o modelo de integração da UE ainda detém *soft power* para os políticos brasileiros. No entanto, a crise do euro deixa pouca dúvida a observadores brasileiros de que a Europa necessita de mais solidariedade, compromisso e um plano de resgate se pretende sobreviver unida. No contexto do regionalismo na América Latina, o cuidado contra os perigos da ‘integração excessiva’ tornou-se mais comum na narrativa brasileira sobre a Europa. Como isso vai impactar o tradicional esforço do Brasil para uma maior integração na América do Sul é ainda incerto e demanda análises e pesquisas mais aprofundadas.

**Elena Lazarou** é Doutora em Relações Internacionais pela Universidade de Cambridge. É Coordenadora do Centro de Relações Internacionais da Fundação Getúlio Vargas.

## REFERÊNCIAS

- AGGESTAM, L. Introduction: Ethical Power Europe?. *International Affairs*, v.84, n.1, p.1-11, 2008.
- AMORIM, C. *Inserção Global do Brasil: OMC, Mercosul, ALCA, Zona de Livre Comércio do Brasil com a União Européia*. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/discursos-artigos-entrevistas-e-outras-comunicacoes/ministro-estado-relacoes-exteriores/palestra-do-senhor-ministro-de-estado-das-relacoes>. Acessado em: 30/09/2011.
- AMORIM, C. *Discurso de abertura do II Encontro de Supremas Cortes do MERCOSUL*. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/discursos-artigos-entrevistas-e-outras-comunicacoes/ministro-estado-relacoes-exteriores/discorso-do-ministro-celso-amorim-na-abertura-do>. Acessado em: 30/09/2011.
- AMORIM, C. *Declaração à imprensa após encontro MERCOSUL-UE*. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/discursos-artigos-entrevistas-e-outras-comunicacoes/ministro-estado-relacoes-exteriores/declaracoes-a-imprensa-do-ministro-celso-amorim>. Acessado em: 30/09/2011.
- AMORIM, C. *La perspective post-crise vue du Brésil*. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/discursos-artigos-entrevistas-e-outras-comunicacoes/ministro-estado-relacoes-exteriores/la-perspective-post-crise-vue-du-bresil-palestra>. Acessado em: 15/03/2013.
- AMORIM, C. *Discurso na XXVI Sessão Plenária do Parlamento do Mercosul*, Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/discorso-do-ministro-celso-amorim-na-xxvi-sessao-plenaria-do-parlamento-do-mercosul-montevideu-18-de-outubro-de-2010>. Acessado em: 31/07/2011.
- AMORIM, C. *Brazil and the New International Order*. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/discursos-artigos-entrevistas-e-outras-comunicacoes/embaixador-celso-luiz-nunes-amorim/o-brasil-e-a-nova-ordem-internacional-palestra-do-ministro-celso-amorim-na-academia-diplomatica-de-viena-viena-21-de-junho-de-2010>. Acessado em: 31/07/2011.
- BALASSA, B. *The Theory of Economic Integration*. Homewood: Irwin, 1961. 324p.
- BATISTA JR., P. N. *Grécia, Europa e Brasil*. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi0605201020.htm>. Acessado em: 31/07/2011.
- BELLAMY, R.; CASTIGLIONE, D. Between Cosmopolis and Community: Three Models of Rights and Democracy within the European Union'. In: ARCHIBUGUI, D.; HELD, D.; KÖLHER, M. (Org.) *Reimagining Political Community*. Oxford: Polity Press, 1998. 376 p.
- BICCHI, F. Our Size Fits All: Normative power Europe and the Mediterranean. *Journal of european public policy*, v.13, n.2, p.286-303, 2006.
- CEDERMAN, L.E. *Constructing Europe's Identity: The External Dimension*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2001. 271 p.

- CHRISTIE, E. Potential Trade in South-East Europe: a Gravity Model Approach. *South-East Europe Review for Labour and Social Affairs*, n.85, v.4, p.81-101, 2002.
- DE ASSIS, A.; COSTA JR., R. M. A. Integração Regional e o Governo Lula. *Boletim Proealc*, n.19, 2003. Disponível em: <http://www2.uerj.br/~proealc/Boletim19.html>. Acessado em: 30/09/2011.
- DUCHÊNE, F. Europe's role in world peace. In: MAYNE, R. (Org.). *Europe Tomorrow: Sixteen Europeans Look Ahead*. London: Fontana, p.32-47, 1972. 352 p.
- EICHENGREEN, B. Should the Maastricht Treaty be Saved?. *Princeton Studies in International Finance*, n.74, 1992.
- ERDOGAN, T.R. *The Robust Man of Europe*. Disponível em: <http://www.newsweek.com/2011/01/17/the-robust-man-of-europe.html>. Acessado em 31/07/2011.
- EUROPEAN COUNCIL. *A Secure Europe in a Better World*. Disponível em: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>. Acessado em: 31/07/2011.
- EUROPEAN COUNCIL. *Report on the Implementation of the European Security Strategy: Providing Security in a Changing World*. Disponível em: [http://www.eu-un.europa.eu/documents/en/081211\\_EU%20Security%20Strategy.pdf](http://www.eu-un.europa.eu/documents/en/081211_EU%20Security%20Strategy.pdf). Acessado em: 30/09/2011.
- FAWCETT, L.; HURRELL, A. (Org.) *Regionalism in World Politics*. Oxford: Oxford University Press, 1995. 342 p.
- FOLHA DE SÃO PAULO. *Desordem européia (Editorial)*, Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/indices/inde26032011.htm>. Acessado em: 30/07/2011.
- FREITE, V. T. *Europa em ritmo de década perdida*. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mercado/me1401201114.htm>. Acessado em: 30/09/2011.
- GALLAS, D. *Para analistas, Brasil em alta passa por renascimento a Europa em crise*. Disponível em: <http://m.estadao.com.br/noticias/nacional,para-analistas-brasil-em-alta-passa-por-renascimento-na-europa-em-crise,614768.htm>. Acessado em: 30/09/2011.
- HAAS, E. The Study of Regional Integration: Reflections on the Joy and Anguish of Pretheorizing. *International Organization*, n.24, v.4, p.606 – 646, 1963.
- HAAS, E.; SCHMITTER, P. Economics and Differential Patterns of Political Integration: Projections about Unity in Latin America. *International Organization*, n.18, v.4, p.705 – 737, 1964.
- HOFFMANN, S. Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe. *Daedalus*, n.95, v.3, p.862 – 915, 1966.
- KEOHANE, R.; HOFFMANN, S. Institutional Change in Europe in the 1980s. In: KEOHANE, R.; HOFFMANN, S. (Org.). *The New European Community: Decision Making and Institutional Change*. Boulder: Westview Press, 1991. 208 p.

- KEUKELEIRE, S. 'The European Union as a Diplomatic Actor: Internal, Traditional and Structural Diplomacy', *Diplomacy and statecraft*, v.14, n.3, p.31-56.
- KIM, N.; PASSONI, V. From Modern Power to a Postmodern Example: The Evolution of the European Union. *International Area Review*, v.13, n.3, p.203-228, 2010.
- LAFFAN, B. The European Union: A Distinctive Model of Internationalization. *Journal of European Public Policy*, v.4, n.2, p.235-254, 1998.
- LEITÃO, M. *Não há solução definitiva à vista para a crise na Europa*. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/economia/miriam/posts/2011/01/10/nao-ha-solucao-definitiva-vista-para-crise-na-europa-355615.asp>. Acessado em: 31/07/2011.
- LENZ, T. *Problematizing the EU's Model Export to Mercosur: Strategies and Motivations*. Paper prepared for the GARNET conference 'The European Union on International Affairs', San Francisco, 2008. Disponível em: [http://www.ies.be/files/repo/conference2008/EUinIA\\_V\\_3\\_Lenz.pdf](http://www.ies.be/files/repo/conference2008/EUinIA_V_3_Lenz.pdf). Acessado em: 15/03/2013.
- LINDBERG, L. *The Political Dynamics of European Economic Integration*. Stanford: Stanford University Press, 1963. 367 p.
- LUCARELLI, S.; MANNERS, I. (Org.). *Values and Principles in European Foreign Policy*. Londres: Routledge, 2006. 272 p.
- LULA DA SILVA. *Discurso no Encontro de Ministros das Finanças do G20*. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/discursos-artigos-entrevistas-e-outras-comunicacoes/presidente-da-republica-federativa-do-brasil/703157213653-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio>. Acessado em: 31/07/2011.
- LULA DA SILVA. *Discurso na XXXVI Cúpula de Chefes de Estado do MERCOSUL*. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/discursos-artigos-entrevistas-e-outras-comunicacoes/presidente-da-republica-federativa-do-brasil/823894345013-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio>. Acessado em: 31/07/2011.
- LULA DA SILVA. *Exclusive interview with the President of the Federative Republic of Brazil*. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/discursos-artigos-entrevistas-e-outras-comunicacoes/presidente-da-republica-federativa-do-brasil/969867912776-entrevista-exclusiva-concedida-por-escrito-pelo>. Acessado em: 31/07/2011.
- LULA DA SILVA. *Remarks at the World Economic Fórum*. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/discursos-artigos-entrevistas-e-outras-comunicacoes/presidente-da-republica-federativa-do-brasil/remarks-by-president-lula-at-the-world-economic>. Acessado em: 31/07/2011.
- MANNERS, I. Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?. *Journal of Common Market Studies*, v.40, n.2, p.225-228, 2002.

- MANTEGA, G. *Crise europeia ajuda a reduzir excesso de crédito na economia do Brasil*. Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br/portugues/documentos/imprensa/Entrevistas/2010/e060610.asp>. Acessado em: 31/07/2011.
- MATTLI, W. *The Logic of Regional Integration: Europe and Beyond*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999. 216 p.
- MORAVCSIK, A. Europe: The Quiet Super Power. *French politics*, v.7, n.¾, p.403-442, 2009.
- MORAVCSIK, A. Negotiating the Single European Act: National Interests and Conventional Statecraft in the European Community. *International Organization*, v.45, n. 1, p.19-56, 1991.
- NUNES, L. *Parlamento do Mercosul: Utopia ou descaso?*. Disponível em: <http://www.imil.org.br/artigos/parlamento-do-mercosul-utopia-ou-descaso/>. Acessado em: 30/09/2011.
- NYE, J. *Soft Power: The means to success in world politics*. New York: Public Affairs, 2005. 191 p.
- PAIVA, F. M. *Entrevista com Celso Amorim*. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_nlinks&ref=000106&pid=S0034-7329200800020000900004&lng=en](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_nlinks&ref=000106&pid=S0034-7329200800020000900004&lng=en). Acessado em: 30/09/2011.
- PENKETH, A. *Miliband: the EU Must be a Model Power, not a Superstate*. Disponível em: <http://www.independent.co.uk/news/world/europe/miliband-eu-must-be-a-model-power-not-a-superstate-400558.html>. Acessado em: 31/07/2011.
- SIURSEN, H. What kind of Europe? European Foreign Policy in Perspective. *Journal of European Public Policy*, v.13, n.2, p.169-181, 2006.
- SMITH, K. *European Union Foreign Policy in a Changing World*. Cambridge: Polity Press, 2008. 288 p.
- SOUTTO MAIOR, L. O Brasil e o regionalismo continental frente a uma ordem mundial em transição. *Revista Brasileira de política internacional*, v.2, n.53, p.42-59, 2006.
- SPEKTOR, M. Ideias de ativismo regional: a transformação das leituras brasileiras da região. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v.1, n.53, p.25-44, 2010.
- TELO, M. *European Union and New Regionalism: Regional Actors and Global Governance in a Post-Hegemonic Era*. Aldershot: Ashgate, 2007. 406 p.
- THE ECONOMIST. *Can anything perk up Europe?* Disponível em: <http://www.economist.com/node/16539326>. Acessado em: 31/09/2011.
- THE ECONOMIST. *Nobody's backyard*. Disponível em: <http://www.economist.com/node/16990967>. Acessado em 31/09/2011.
- THERBORN, G. Europe in the Twenty-first Century: The World's Scandinavia?. In: GOWAN, P.; ANDERSON, P. (Org.). *The Question of Europe*. Londres: Verso, 1997. 416 p.

- TORRENT, R. Regional Integration in Europe and the Americas and Bilateral Transatlantic Relations. In: GIORDANO, P. (Org.). *An Integrated Approach to the European Union-Mercosur Association*. Paris: Presses de la Fondation Nationale de Sciences Politiques, 2002. 504 p.
- TRIPP, C. Regional Organizations in the Arab Middle East. In: FAWCETT, L.; HURRELL, A. (Org.). *Regionalism in World Politics: Regional Organization and International Order*. Oxford: Oxford University Press, 1995. 360 p.
- UNASUL. (2008) *Tratado Constitutivo da Unasul*. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/temas/americado-sul-e-integracao-regional/unasul/tratado-constitutivo-da-unasul>. Acessado em: 31/09/2011.
- VINER, J. *International Trade and Economic Development*. Glencoe: Free Press, 1952. 120 p.



# Como os Estados Unidos discutem as angústias da Europa

129

THOMAS KLEINE-BROCKHOFF  
PETER SPARDING

## INTRODUÇÃO

**E**ste trabalho analisa a anatomia do debate americano sobre a crise do euro. Ele pesquisa porque economistas dos Estados Unidos vêem a crise europeia como relevante e prejudicial aos interesses americanos. Revisa o ceticismo histórico nos Estados Unidos sobre a moeda comum europeia e avalia o impacto deste ceticismo nas percepções atuais da crise. O trabalho examina como a jornada histórica dos Estados Unidos em direção ao federalismo completo impacta os conselhos que oficiais e analistas americanos oferecem à Europa, e descreve a batalha das escolas econômicas, erroneamente colocada como uma forma de divisão cultural entre parceiros transatlânticos. No final, um retrato relativamente desfavorável da Europa emerge – a Europa percebida pelos analistas americanos da zona do euro.

## PREOCUPAÇÃO, PESSIMISMO, ALARMISMO

**Q**uando se trata da crise do euro, americanos e europeus concordam em um ponto: ambos os públicos querem simplesmente que a crise acabe. Mais de dois anos após a aprovação do primeiro pacote de assistência internacional para a Grécia, a fadiga da crise se assentou em ambos os lados do Atlântico. O desejo de uma solução mágica cresce tão rápido quanto o reconhecimento de que varinhas mágicas são difíceis de aparecer.

De várias formas, porém, o debate nos Estados Unidos é diferente da conversa europeia. No nível mais básico e óbvio, é um discurso de elite, ao invés de uma deliberação amplamente pública. Na Europa, a população é bombardeada com notícias e comentários sobre a crise, e cidadãos lidam com as conseqüências da crise diariamente. Cinquenta e quatro por cento dos alemães vêem a crise do euro com o tópico político mais importante, segundo uma pesquisa de julho de 2012<sup>1</sup>. Este resultado pode não ser surpreendente, dado que contribuintes alemães têm financiado uma porção substancial dos resgates aos membros da zona do euro. Em contraste, apenas 17 por cento dos que responderam à pesquisa nos Estados Unidos disseram que seguem de perto as notícias sobre o desconforto na Europa. O Centro de Pesquisas Pew, que conduziu a enquete em maio de 2012, resume o sentimento americano sobre a crise do euro: “O público boceja com as angústias da economia europeias”<sup>2</sup>

No entanto, ao mesmo tempo, elites americanas engajaram-se num debate acalorado sobre a crise europeia e os impactos na economia dos Estados Unidos. Críticas ao tratamento dado à crise e à inabilidade de terminá-la dominam as discussões na imprensa e nos círculos políticos americanos. Qualquer amostra das manchetes irá revelar como, na melhor das hipóteses, “o euro confunde a América”. Mais provável, o futuro do euro é visto como “discutível”. A Europa parece estar presa em uma “grande ilusão”. Por meses, leitores dos periódicos americanos têm sido levados a acreditar que o “Eurogeddon” está próximo, que líderes europeus irão “se encontrar no pior cenário possível”<sup>3</sup> e que a “zona do euro irá ao colapso” até mesmo “este ano,”<sup>4</sup> uma profecia que, no momento de produção deste trabalho, tinha apenas semanas para se tornar realidade. Enquanto a fonte desta citação, Nouriel Roubini, é conhecido como um figura tipo Cassandra entre os economistas americanos, parece que seus longos braços chegam bem aos estúdios e escri-

- 1 POLITOBAROMETER. *Euro-Krise gewinnt stark an Bedeutung*. Disponível em: <http://politbarometer.zdf.de/ZDF/zdfportal/web/ZDF.de/Politbarometer/2942200/23440882/33c54a/Euro-Krise-gewinnt-stark-an-Bedeutung.html>. Acessado em 13/07/2012.
- 2 Pew Research Center *Public Yawns at European Economic Woes*. Disponível em: <http://www.people-press.org/2012/05/17/public-yawns-at-european-economic-woes/>. Acessado em 17/05/2012.
- 3 WEISSMANN, J. *Eurogeddon: A Worst-Case Scenario Handbook for the European Debt Crisis*. Disponível em: <http://www.theatlantic.com/business/archive/2012/06/eurogeddon-a-worst-case-scenario-handbook-for-the-european-debt-crisis/258368/>. Acessado em: 12/06/2012.
- 4 MONAGHAN, A.; FLETCHER, R. *Eurozone will collapse this year, says Nouriel Roubini*. Disponível em: <http://www.telegraph.co.uk/finance/financialcrisis/9046365/Eurozone-will-collapse-this-year-says-Nouriel-Roubini.html>. Acessado em 28/01/2012.

tórios editoriais de notícias em todo o país onde o Sr. Pessimismo e a Sra. Perdição parecem estar em serviço. Uma recente edição da revista *The Atlantic*, por exemplo, encorajou americanos a “começar a entrar em pânico”.<sup>5</sup> É este pessimismo, beirando o alarmismo, que se tornou característica distinta das conversas americanas em 2011 e na maior parte de 2012. Quase ausente nesta conversa está a ideia que a Europa está atravessando um doloroso processo de reestruturação, no final do qual irá emergir como uma entidade econômica mais forte.

Este trabalho analisa a anatomia do debate Americano sobre a crise do euro. Ele pesquisa porque economistas dos Estados Unidos vêem a crise europeia como relevante e prejudicial aos interesses americanos. Revisa o ceticismo histórico nos Estados Unidos sobre a moeda comum europeia e avalia o impacto deste nas percepções atuais da crise. O trabalho examina como a jornada histórica dos Estados Unidos em direção ao federalismo completo impacta os conselhos que oficiais e analistas americanos oferecem à Europa. E descreve a batalha das escolas econômicas que é erroneamente colocada como uma forma de divisão cultural entre parceiros transatlânticos. No final, um retrato relativamente desfavorável da Europa emerge – a Europa percebida pelos analistas americanos da zona do euro.

## O ARGUMENTO “EU TE DISSE”

**A**s críticas americanas sobre a moeda comum da Europa não são um fenômeno novo. Muitos economistas dos Estados Unidos são céticos sobre a unificação monetária na Europa desde sua implantação. Isso foi verdade especialmente na década de 1990, antes da introdução efetiva da moeda comum. Apesar de muitas elites europeias verem a união monetária como um passo essencial na integração histórica do continente, especialistas americanos tipicamente tinham um olhar mais pessimistas. Escrevendo para a *Foreign Affairs* em 1997, o economista de Harvard Martin Feldstein concluiu que a união monetária europeia e uma integração política mais profunda não iriam levar a uma Europa mais unificada ou harmoniosa, mas resultaria, ao contrário, em “mais conflitos dentro da Europa e entre a Europa e os Estados Unidos.”<sup>6</sup> Não é surpresa que a atual crise na Europa levou diversos economistas americanos

5 WEISSMANN, J. (2012).

6 FELDSTEIN, M. EMU and International Conflict. *Foreign Affairs*, Nov./Dez. 1997, Disponível em: <http://www.foreignaffairs.com/articles/53576/martin-feldstein/emu-and-international-conflict>

a se sentirem vingados por suas previsões anteriores: “eu te disse”. Isto explica muito do tom e do volume do discurso público. E porque não deveriam se sentir desta forma? Praticamente todas as falhas de projeto do euro, hoje consideradas ou causas da crise ou razões para a inabilidade de consertá-la, tinham sido previstas pelos economistas americanos. Eles não querem estar certos e serem ignorados novamente.

A maior parte das pesquisas iniciais sobre a União Econômica e Monetária (UEM) conduzida por economistas americanos foram baseadas na teoria da Área Monetária Ótima (AMO) desenvolvida por Robert Mundell e outros, que olha os custos de oportunidade entre os benefícios de taxas fixas de câmbio (união monetária) e taxas flexíveis de câmbio.<sup>7</sup> Muitos economistas americanos usaram estes critérios para analisar o quão preparados estão os estados europeus para formar uma união monetária de sucesso, frequentemente citando os Estados Unidos como referência. Estes estudos concluíam com frequência que a Europa não estava otimamente preparada como os Estados Unidos para adotar uma moeda comum.<sup>8</sup> Barry Eichengreen e Tamin Bayoumi (1992), por exemplo, encontraram que choques de oferta (e, em menor escala, de demanda) nos países centrais (neste ponto, Alemanha, França, Bélgica, Luxemburgo, Países Baixos e Dinamarca) eram menores e mais correlacionados entre países vizinhos do que na periferia (Reino Unido, Itália, Espanha, Portugal, Irlanda e Grécia), então sinalizando um perigo de ocorrências assimétricas de choques na união monetária. Similarmente, diferenças poderiam ser observadas entre regiões nos Estados Unidos, mas o estudo demonstrou que estas poderiam se adaptar muito mais rápido que países europeus, um resultado que Eichengreen e Bayoumi atribuíram a maior mobilidade de fábricas nos Estados Unidos.<sup>9</sup> Além disso, Xavier Sala-i-Martin e Jeffrey Sachs encontraram em um estudo de 1991 que o impacto de choques regionais nos EUA tinham sido suavizados significativamente por transferên-

7 JONUNG, L.; DREA, E. *The euro: It can't happen, It's a bad idea, It won't last*. Disponível em: [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/publication16345\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication16345_en.pdf). Acessado em 14/3/2013. Compare também com KRUGMAN, P. *Revenge of the Optimal Currency Area*. Disponível em: <http://krugman.blogs.nytimes.com/2012/06/24/revenge-of-the-optimum-currency-area/>. Acessado em 24/06/2012; FRANKEL, J. A.; ROSE, A. K. *The Endogeneity of the Optimum Currency Area Criteria*. Disponível em: <http://faculty.haas.berkeley.edu/arose/ocej.pdf>. Acessado em 31/06/2012.

8 Para um extenso panorama das análises e conclusões de economistas norte-americanos sobre a UME, ver JONUNG, L.; DREA, E. 2009.

9 BAYOUMI, T.; EICHENGREEN, B. Shocking Aspects of European Monetary Union. *National Bureau of Economic Research*, n.3949, p.35, 1992. Disponível em: [http://www.nber.org/papers/w3949.pdf?new\\_window=1](http://www.nber.org/papers/w3949.pdf?new_window=1). Acessado em: 14/03/2013.

cias federais. Eles então concluíram que a criação de uma moeda unificada na Europa “sem um esquema de seguro federal... poderia muito bem levar o projeto ao fracasso.”<sup>10</sup>

Dadas as pesquisas, alguns economistas americanos concluíram que a UEM fazia pouco sentido economicamente e, então, era provavelmente buscada por razões políticas. Um dos mais ardentes propositores deste argumento foi o economista de Harvard Feldstein, que descreveu as forças políticas impulsionadoras por trás da UEM como “uma estranha mistura de internacionalismo pró-europeu e a busca de um auto-interesse nacional limitado”<sup>11</sup> Nesta narrativa, as nações decisivas eram Alemanha e França, e a decisão em favor da UEM – como Barry Eichengreen disse – foi resultado de uma barganha entre a França, que queria “recapturar algum controle sobre a política monetária do continente” e a Alemanha, que queria “integração política para adquirir um papel de política externa no contexto da política externa da União Europeia.”<sup>12</sup> Outros, incluindo Thomas Willet, argumentaram que as elites políticas europeias “não sabiam quando parar” e erroneamente chegaram “a pensar a integração econômica como um processo institucional que deve sempre seguir adiante.” De acordo com Willet, estes indivíduos subsequentemente forçaram a união monetária como o passo seguinte lógico, em seguimento às negociações para o mercado único.<sup>13</sup>

A inclinação entre muitos observadores americanos a ver a união monetária europeia como um projeto político “impulsionado por motivos obscuros e baseados em fundação institucional insuficiente” contribuiu para um olhar geral pessimista sobre o euro.<sup>14</sup> Nesta visão, a UEM como buscada pelas elites políticas europeias claramente não seguiam os critérios de uma área monetária ótima e foi conseqüentemente criada com falhas de design significantes e inerentes. Não valeu de nada que muito do debate nos Estados Unidos sobre a Europa tenha sido (e ainda seja), em grande medida, informado por fontes

10 SALA-I-MARTIN, X.; SACHS, J. Fiscal Federalism and Optimum Currency Areas: Evidence for Europe from the United States. *National Bureau of Economic Research*, n.3855, p. 20, 1991. Disponível em: [http://www.nber.org/papers/w3855.pdf?new\\_window=1](http://www.nber.org/papers/w3855.pdf?new_window=1). Acessado em: 14/03/2013.

11 FELDSTEIN, M. The Political Economy of the European Economic and Monetary Union: Political Sources of an Economic Liability. *National Bureau of Economic Research*, n. 6150, p. 5, 1997. Disponível em: <http://www.nber.org/papers/w6150.pdf>

12 EICHENGREEN, B. *EMU. An Outsider's Perspective*. Disponível em: <http://emlab.berkeley.edu/~eichengr/research/c96-97.pdf>. Acessado em 14/03/2013.

13 WILLET, T. D. *Some Political Economy Aspects of EMU*. Disponível em: <http://www.claremontmckenna.edu/rdschool/papers/2000-17.pdf>. Acessado em 14/03/2013.

14 JONUNG, L. e DREA, E. p.22, 2009.

de notícias britânicas. A influência da mídia do Reino Unido sobre a questão pode contribuir ainda mais para tais visões céticas sobre todas as coisas na Europa continental. Por isso, o título zombador de um estudo europeu sobre as percepções americanas sobre o euro diz: "O euro: Não pode acontecer. É uma má ideia. Não vai durar."<sup>15</sup>

## LIÇÕES DOS ESTADOS UNIDOS?

O fato que a UEM foi generalizadamente analisada através do paradigma da AMO e frequentemente em comparação à união monetária de sucesso dos Estados Unidos ajuda a explicar a natureza de alguns conselhos oferecidos através do Atlântico hoje. Se a UEM está sem os elementos críticos de uma área monetária sustentável, poderia procurar por lições na experiência americana em estabelecer uma união monetária durável. Um exemplo é a famosa suposição das dívidas do estado pelo novo governo federal colocado por Alexander Hamilton em 1790.<sup>16</sup> Porém, esta lição vem com ressalvas decisivas, como a dívida federal que tem sido "suportada pelo completo sistema de poderes federais, incluindo o enorme poder de impor impostos" desde o início do período federal, enquanto a zona do euro, por enquanto, não tem tal autoridade.<sup>17</sup>

Seguidamente, uma forma de remediar as deficiências estruturais do euro seria, como Paul Krugman nota, "integração completa, no estilo americano – Estados Unidos da Europa" (Krugman, 2012).<sup>18</sup> Krugman reconhece que há uma condição: a ideia de Estados Unidos da Europa não é nada além de uma visão. Se esta visão se transformará em solução, na melhor das hipóteses será uma de longo prazo. Em uma tradicional percepção americana, o federalismo está no coração de qualquer solução para a crise europeia. Mencionada explicitamente ou não, a forma imaginada da Europa é a de um Estado nação, próxima aos Estados Unidos da América. Esta percepção da integração europeia tem uma longa história no discurso americano. Foi George Washington que uma vez escreveu ao Marquês de Lafayette que "um

15 JONUNG, L. e DREA, E. p.22, 2009.

16 COOLEY, T.; RICHARDSON, M.; SCHOENHOLTZ, K. *What Alexander Hamilton can teach the euro zone*. Disponível em: <http://www.politico.com/news/stories/1211/69839.html>. Acessado em 14/03/2013.

17 HENNING, C. R.; KESSLER, M. Fiscal Federalism. U.S. History for Architects of Europe's Fiscal Union. *Peterson Institute for International Economics*, p. 19, Janeiro de 2012.

18 KRUGMAN, 2012.

dia, no modelo dos Estados Unidos da América, os Estados Unidos da Europa também existirão.”<sup>19</sup>

Não se admira, então, que até hoje, e especialmente durante a crise da integração europeia, passos em direção à unificação europeia sejam frequentemente medidos nos Estados Unidos em relação ao grau de centralização e federalização que atingem. A ideia europeia pós-moderna de soberania dividida e coordenação de políticas dentro de uma estrutura altamente intergovernamental tem sempre sido vista com uma boa dose de ceticismo. Só parecia possível como uma parada em direção à integração federal total. A crise do euro representa uma boa oportunidade para os comentaristas dos Estados Unidos para se lembrarem do que eles pensam há muito tempo: que esta Europa não irá funcionar da forma como foi construída e irá precisar de uma saudável injeção de americanismo para funcionar eficientemente.

Em grande parte ausente do debate é a ideia de que a atual estrutura intergovernamental poderia ser melhorada e fortalecida para servir às necessidades de uma zona monetária. Nesta concepção, a criação de um único Estado nação europeu não estaria à vista, ao contrário: uma união monetária neste formato seria idealmente baseada em tratados e compromissos, e continuaria a operar sob o princípio do “não resgate”. Em instâncias onde um Estado europeu oferece assistência limitada, tais programas seriam baseados em condicionalidades rígidas, de forma a não questionar o desejo de reforma – por exemplo, para não criar um risco moral político (Issing, 2012).<sup>20</sup> Uma solução intermediária prevê alguma forma de quase federalismo, rigorosamente restrito à esfera das políticas bancárias e fiscais.<sup>21</sup>

Ao invés de permitir a si mesmos considerar tal cenário, especialistas americanos parecem focar em passos que eventualmente levarão ao federalismo completo. O problema desta abordagem é o parâmetro usado para medir o sucesso de qualquer ação europeia para lidar com a crise. Se federalismo é o objetivo e a única solução, todas as respostas europeias até agora falharam. Analistas europeus as vezes reclamam que tal interpretação subestima o que a Europa já conseguiu para superar a crise.<sup>22</sup> Pode-se prever confiantemente

19 Carta de George Washington ao Marquês de La Fayette. Disponível em: <http://en.wikiquote.org/wiki/Europe>. Acessado em 14/03/2013

20 Issing 2012.

21 KLEINE-BROCKHOFF, T. *Germany can't save Europe on its own*. Disponível em: <http://www.cnn.com/2012/06/20/opinion/brockhoff-germany-euro/index.html>. Acessado em 21/06/2012.

22 MATTHES, J. *Rebalancing Works*. Disponível em: <http://www.gmfus.org/archives/rebalancing-works-the-prospects-for-the-eurozone-reconsidered/>. Acessado em 14/03/2013.

que este padrão irá continuar a dominar a interpretação da crise europeia nos Estados Unidos.

Uma exceção a esta regras é o trabalho de C. Fred Bergsten e Jacob Funk Kirkegaard. Estes economistas do Instituto Peterson se distinguem ao reconhecer que federalismo completo é improvável, mas soluções são possíveis. Eles descrevem o que eles chamam de teoria “apenas na borda”. Nesta leitura, vastas reformas estruturais só são possíveis em períodos de crise, como no presente. O uso de força financeira esmagadora é impossível em uma área de soberania distribuída onde o risco moral político “irá se manter a preocupação política abrangente dando forma à resposta à crise intergovernamental” (Bergsten e Kirkegaard, 2012)<sup>23</sup> No entanto, eles assumem que, no fim, as principais partes interessadas na sobrevivência da zona do euro (Alemanha, França, o Banco Central Europeu) farão o que for necessário para completar o trabalho. Porém, “o problema para os mercados é que estes atores centrais não podem dizer que é isso que eles vão fazer” (Bergsten e Kirkegaard, 2012).<sup>24</sup>

#### UMA FISSURA FILOSÓFICA TRANSATLÂNTICA? KEYNES X HAYEK

Consideravelmente afastada da conversa sobre a viabilidade das estruturas de governança da Europa, uma fissura transatlântica é evidente no debate de política econômica. Colocado de forma simples, há um choque de filosofias: de um lado uma interpretação percebida como Anglo-Americana (majoritariamente americana) da crise e políticas promissoras para acabar com ela, e do outro lado uma interpretação do Norte da Europa (majoritariamente alemã). Ou simplificando ainda mais: John Maynard Keynes vs. Friedrich August von Hayek. Enquanto os reais economistas Keynes e Hayek não estão sempre no centro deste debate, os dois economistas dão suporte a uma variedade de pontos de vista. “Keynes” e “Hayek” tornaram-se palavras-chave para descrever estratégias amplas: a primeira pode ser descrita como a defesa para mais estímulo financiado pela dívida, um banco central mais ativo e adiamento de reformas estruturais até que o crescimento tenha voltado; o segundo alerta sobre risco moral e defende austeridade, manutenção da verba assim como restrição monetária, e reformas estruturais imediatas, mesmo que isso possa reduzir (ou eliminar) o crescimento a curto prazo.

23 BERGSTEN e KIRKEGAARD. *The Coming Resolution of the European Crisis*. Disponível em: <http://www.voxeu.org/article/coming-resolution-eurozone-crisis> Acessado em: 1/3/2013.

24 BERGSTEN e KIRKEGAARD, 2012, p. 2.

A visão Keynesiana, que domina a opinião pública nos Estados Unidos, busca mais ações decisórias agora, e como resultado percebe os esforços europeus de “sair de qualquer maneira” como insuficientes. Muitos observadores americanos culpam líderes europeus por só fazer o que é necessário para evitar um desastre total, mas nunca o suficiente para resolver a crise. Eles tem criticado os europeus por sempre estar “um dia atrasados e um euro faltando”<sup>25</sup> Neste ponto de vista, o objetivo principal das políticas na zona do euro deve ser diminuir a dívida e os fardos do empréstimos e incitar crescimento econômico o mais rápido possível, porque sem crescimento, a estabilização da situação parece irrealista. Consequentemente, defensores não vêem *brinkmanship* como uma solução viável. Eles temem que tal abordagem “ameace questionar a coesão do projeto de integração europeia.”<sup>26</sup> Como seu biógrafo destaca, o próprio Keynes advertiu em *The Economic Consequences of Peace* que havia um limite à capacidade nacional de cobrir a dívida, levando o co-autor de Sidelsky, Marcus Miller, a concluir que “dívidas soberanas devem ser gerenciadas de forma que não destruam a economia ou o centro político.”<sup>27</sup> De acordo com essa linhas de pensamento, o atual gerenciamento da crise europeia é insustentável. Políticas de austeridade, prescritas pela visão econômica do Norte da Europa/Alemanha, levaram economias a se retraírem ainda mais e tornaram mais difícil para países pagarem suas dívidas. A solução, consequentemente, só pode ser atingida se medidas para aumentar o crescimento forem adotadas.<sup>28</sup> Alguns defensores desta visão são cuidadosos em reconhecer que influências dos déficits de longo prazo (a tendência a aumentar a dívida pública) é “uma questão seria tanto na zona do euro quanto fora dela.”<sup>29</sup> No entanto, eles argumentam, o verdadeiro Keynesianismo “demanda mais, não menos, austeridade fiscal em tempos normais do que a ortodoxa teoria

25 STOKES, B. “Moment of Truth. Germany’s chancellor can save Europe. But it means betraying her voters,” *National Journal*, 3/12/2011, p. 33.

26 TRUMAN, E. M., *The Terrible Cost of Inaction in Europe*. Real Time Economic Issues Watch, Peterson Institute for International Economics, 2/7/2012. Disponível em: <http://www.piie.com/blogs/realtime/?p=3001>. Acessado em 14/03/2013.

27 MILLER, M.; SIDELSKY, R. How Keynes would solve the eurozone crisis. *Financial Times*, 15/05/2012, <http://www.ft.com/intl/cms/s/2/55d094cc-9e74-11e1-a24e-00144feabdc0.html#axzz24V3Ct1UM>

28 THE NEW YORKTIMES. *The Crisis This Time*. Editorial, 24/05/2012. Disponível em: <http://www.nytimes.com/2012/05/25/opinion/the-euro-crisis-this-time.html>. Acessado em 14/03/2013.

29 WREN-LEWIS, S. *The work of John Maynard Keynes shows us that counter-cyclical fiscal policy and an easing of austerity may offer a way out of the eurozone crisis*. Disponível em: <http://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2012/08/23/keynes-counter-cyclical-fiscal-policy/>. Acessado em 14/03/2013.

dos orçamentos balanceados,” como Keynes propôs que excedentes devem ser acumulados durante os anos bons para que possam ser gastos para estimular demanda durante tempos ruins.”<sup>30</sup> Similar às políticas europeias de momento, regras fiscais são requeridas, mas em contraste com as regras do Pacto de Crescimento e Estabilidade da Europa e o Compacto Fiscal, estas regras devem “encorajar governos a construir políticas fiscais contra-cíclicas ao invés de pró-cíclicas” (Wren-Lewis, 2012)<sup>31</sup>

Enquanto direcionado ao gerenciamento da crise europeia em geral, estas críticas miram mais especificamente no que é percebido como a visão econômica alemã por trás dela. Realmente, como Ulrike Guérot e Sebastian Dullien apontam, “soluções alemães para a crise do euro são bem diferentes daquelas demandadas pelos mercados financeiros e pela imprensa internacional.”<sup>32</sup> Uma razão para isso, eles argumentam, é a “longa sombra do Ordoliberalismo,”<sup>33</sup> uma variante unicamente alemã do pensamento econômico neoliberalista que foi fundamental para criar o modelo econômico alemão após a Segunda Guerra Mundial. Com sua forte ênfase na estabilidade de preços e oposição ao intervencionismo Keynesiano na economia, o Ordoliberalismo preparou o caminho para o que Guérot e Dullien hoje identificam como o consenso *mainstream* entre a elite econômica alemã, fortemente influenciada pelas expectativas racionais pelo lado da oferta.<sup>34</sup> Neste ponto de vista, desequilíbrios dentro da zona do euro, vistos como a maior causa da crise por muitos observadores americanos, são uma consequência de uma perda de competitividade autoimposta e de excessivo consumo na periferia e devem então ser consertados nestes países, mas não na Alemanha. Nesta visão alemã, medidas de austeridade combinadas com reformas estruturais imediatas, consideradas devastadoras por muitos no *mainstream* Anglo-Americano, constituem a única forma de retomar a confiança econômica na periferia. Os “über-Keynesianos Anglo-Americanos” e suas políticas são recusadas por terem criado “déficits sem fim” enquanto mal “lidaram com o desemprego.”<sup>35</sup> Em países que tem problemas

30 FARREL, H. QUIGGIN, J. How to Save the Euro – and the EU. Reading Keynes in Brussels. *Foreign Affairs*, p. 100, Maio/Junho 2011.

31 WREN-LWEIS, S. 2012.

32 DULLIEN, S.; GUÉROT, U. *The Long Shadow of Ordoliberalism: Germany's Approach to the Euro Crisis*. Disponível em [http://www.ecfr.eu/page/-/ECFR49\\_GERMANY\\_BRIEF\\_AW.pdf](http://www.ecfr.eu/page/-/ECFR49_GERMANY_BRIEF_AW.pdf). Acessado em 14/03/2013.

33 Ibid.

34 Ibid.

35 JOFFE, J. I come to praise Ms. Merkel, not to bury her. *Financial Times*, 19/06/2012. Disponível em: <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/a438a8a6-b8ab-11e1-a2d6-00144fea-bdc0.html#axzz24V3Ct1UM>. Acessado em 14/03/2013.

em manter acesso a mercados financeiros, uma estratégia de estímulo baseado em mais dívida é vista como uma “auto-derrota”.

Em análises mais profundas, porém, estas linhas econômicas e filosóficas não são características exclusivas do debate transatlântico. De fato, elas representam fissuras entre duas facções diferentes, tanto na Europa quanto nos Estados Unidos. As mesmas divisões que caracterizam a disputa transatlântica são características chave no atual debate doméstico nos Estados Unidos sobre políticas econômicas. Enquanto seus nomes estão “a espreita, majoritariamente fora de vista” tanto Keynes quanto Hayek tem provido “bases intelectuais para ambos os lados,” com a Casa Branca seguindo uma abordagem mais Keynesiana, e muitos Republicanos seguindo a escola de Hayek e seu mentor Ludwig Von Mises.<sup>36</sup>

Além disso, enquanto é verdade que o discurso econômico na Alemanha é dominado pela “longa sombra do Ordoliberalismo”, há também uma minoria Keynesiana barulhenta, tanto na esfera política quanto na academia. De fato, muito parecido com o resto da economia global, a Alemanha respondeu à crise financeira de 2008 implementando um estímulo fiscal de larga escala, embora o país tenha “retornado à sua tradição de instância anti-Keynesiana” desde então (Farrel e Quiggin, 2011)<sup>37</sup> Além disso, enquanto a Alemanha e outros países do norte europeu parecem estar liderando muito das respostas políticas à crise, suas visões econômicas *mainstream* receberam apenas apoio limitado em outros locais na Europa.<sup>38</sup> Mesmo dentro do campo norte europeu, fissuras estão se tornando visíveis, como demonstrado pelo crescente apoio às prescrições Keynesianas nos Países Baixos. Similarmente, enquanto políticas Keynesianas ainda tem um grande papel no debate americano (a mais notável, a proposta do presidente de \$447 bilhões para o Job Act), uma forte e aberta oposição persiste, e pode até ganhar mais influencia. O apetite por medidas mais estimulantes parece baixo, e com o teto da dívida em 2012, e um confronto entre a Casa Branca e a Câmara dos Deputados controlada pelos Republicanos acontecendo, a atenção tem mudado cada vez mais para um foco em déficits e dívida.

Certamente, disputas de política econômica entre os parceiros transatlânticos é uma realidade. Algumas são influenciadas por diferentes visões econômicas *mainstream* e tradições políticas, enquanto outras podem ser reflexo de

36 RATTNER, S. The 2012 rivals can be named. Hayek v Keynes. *Financial Times*, 12/09/2011. Disponível em: <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/0cebaa1a-dd47-11e0-b4f2-00144feabdc0.html#axzz24V3Ct1UM>. Acessado em: 14/03/2013.

37 FARREL, H.; QUIGGIN, J. 2011, p. 100.

38 DULLIEN, S.; GUÉROT, U. 2012, p. 1.

qual partido político e líderes estejam atualmente no poder. Nos últimos anos, governos de centro-direita tem estado em sua maior parte no poder na Europa, enquanto administrações de centro-esquerda tem governado os Estados Unidos. Como a chegada do socialista François Hollande como presidente da França, a percepção mudou notavelmente. Para os Estados Unidos, a fissura com a visão econômica da Alemanha/norte europeu é tanto uma disputa transatlântica atual quanto um reflexo do debate econômico doméstico nos Estados Unidos desde o começo da crise financeira.

### A CRISE DO EURO E AS ELEIÇÕES AMERICANAS

Levará algum tempo para que a Europa se recupere da campanha presidencial americana de 2012, dado a forma de “bicho-papão” como foi representada. A Europa raramente foi mencionada e quando foi, de forma depreciativa. A Europa entrou no debate como uma forma de justificativa para o lento crescimento dos Estados Unidos ou como sinônimo para a dívida e os gastos governamentais em excesso. Neste processo – como era de se esperar durante uma campanha política – detalhes históricos, econômicos e políticos foram perdidos com frequência, e mais visões variadas foram negligenciadas.

Para o Presidente Obama, a situação na Europa tinha sido de crucial importância. Ao longo do verão de 2012, parecia que suas chances de reeleição só poderiam ser seriamente comprometidas se a Europa puxasse novamente a economia global para a recessão, ameaçando “derrubar o presidente do cargo.”<sup>39</sup> O presidente então teve um interesse pessoal nos desenvolvimentos do outro lado do Atlântico. De acordo com alguns relatórios, ele tinha uma “quase obsessão”<sup>40</sup> com as angústias da Europa. Isto pode ter explicado o foco da administração americana em uma solução rápida para a crise do euro, e explicaria a falta de conexão com os líderes do norte europeu, que se preocupavam com os efeitos adversos de longo prazo de qualquer resolução rápida para a crise (ex. crise moral e transferências permanentes). Como a administração Obama tinha poucos meios de impactar a situação na Europa no curto prazo, restringiu-se a sentar e esperar que “quaisquer notícias de fora esperassem até 6 de novembro.”<sup>41</sup>

39 Ibid.

40 WHITE, B. Obama's Europe fixation. *Politico*, 25/08/2012. Disponível em: <http://www.politico.com/news/stories/0812/79846.html>. Acessado em: 14/03/2013.

41 WEST, D.; GAYER, T.; LOMBARDI, D. Economic signs for November. *The Washington Post*, 24/08/2012. Disponível em: [http://www.washingtonpost.com/opinions/economic-signs-for-november/2012/08/24/f454a69e-e8c8-11e1-936a-b801f1abab19\\_story.html](http://www.washingtonpost.com/opinions/economic-signs-for-november/2012/08/24/f454a69e-e8c8-11e1-936a-b801f1abab19_story.html). Acessado em 14/03/2013.

A Europa não se saiu muito melhor com a direita política dos Estados Unidos. Para seus críticos, as frequentes referências da administração aos ventos contrários vindos da Europa eram pouco mais que “álibis econômicos” para o “Senhor-Desculpas-no-poder” como o colunista do *Wall Street Journal*, Bret Stephens escreveu.<sup>42</sup> Deste ponto de vista, o presidente simplesmente tentava “desviar a atenção das suas políticas errôneas ao por a culpa na Europa – e mais especificamente na Frau Merkel.”<sup>43</sup> Na narrativa republicana, a zona do euro era vista como suposta prova dos perigos da dívida governamental, excesso de regulação e gastos. O desafiante republicano, Mitt Romney, frequentemente relacionou os desenvolvimentos na Europa ao Presidente Obama, defendendo que se “nós ficarmos no caminho em que estamos, ficaremos como a Europa, com um grande governo pedindo mais e mais, prometendo mais e mais, e falando mais e mais.”<sup>44</sup> Ele também deixou claro que a Europa não deveria esperar ser resgatada pelos Estados Unidos.<sup>45</sup> Outros republicanos alertaram que as políticas da administração eram um “mapa para a Grécia.”<sup>46</sup> De forma similar, o candidato republicano à vice-presidência, Paul Ryan, alertou que “nós iremos ficar igual à Europa se mantivermos as políticas europeias.”<sup>47</sup> Então, na corrida para o 6 de Novembro, o Partido Republicano continuou argumentando que, como outro analista destacou, “um segundo mandato Obama significaria a consolidação do modelo social e econômico europeu em território americano.”<sup>48</sup>

42 STEPHENS, B. A Presidency of Excuses. *Wall Street Journal*, 11/06/2012. Disponível em: <http://online.wsj.com/article/SB10001424052702303901504577460193263617530.html>.

43 STELZER, I. M. The Bucks Stops Over There. Blaming Europe for the U.S. economy. *Weekly Standard*, 25/06/2012. Disponível em: [http://www.weeklystandard.com/articles/buck-stops-over-there\\_647321.html](http://www.weeklystandard.com/articles/buck-stops-over-there_647321.html)

44 AFP. *Romney doesn't want Europe's fiscal problems in U.S.*, Disponível em: <http://www.google.com/hostednews/afp/article/ALeqM5hHdI2CatLKAvRzutyPkK3T4FZdFw?docId=CNG.57af47f3cbe2260c211d864cfe7f5c93.2f1>. Acessado em 21/06/2012.

45 GEMAN, B. Romney warns Europe. Don't expect U.S. bailout. *The Hill*, 17/06/2012. Disponível em: <http://thehill.com/blogs/on-the-money/economy/233089-romney-dont-bail-out-europe>.

46 MCMORRIS-ROGERS, C. *Weekly Republican Address* Disponível em: <http://mcmorris.house.gov/news-releases/mcmorris-rodgers-delivers-weekly-republican-address/>. Acessado em: 14/03/2013.

47 WALSH, S. Paul Ryan Says President Obama is Turning the Country into Europe. ABC News, 22/08/2012. Disponível em: <http://abcnews.go.com/blogs/politics/2012/08/paul-ryan-says-president-obama-is-turning-the-country-into-europe/>. Acessado em: 14/03/2013.

48 GERSON, M. Polarized to a draw. *The Washington Post*, 28/08/2012. Disponível em: [http://www.washingtonpost.com/opinions/michael-gerson-a-campaign-that-is-polarized-to-a-draw/2012/08/27/8023a824-f07f-11e1-892d-bc92fee603a7\\_story.html](http://www.washingtonpost.com/opinions/michael-gerson-a-campaign-that-is-polarized-to-a-draw/2012/08/27/8023a824-f07f-11e1-892d-bc92fee603a7_story.html)

Ambos os partidos políticos americanos estavam fazendo seu melhor para manter a Europa distante. Eles retratavam a Europa como uma má influência aos Estados Unidos, e como um modelo a não ser seguido. Certamente, muito desta retórica poderia ser atribuída à campanha, mas tais comentários anti-europeus evocaram os velhos estereótipos da Europa nos Estados Unidos. Historicamente, a fascinação americana com a Europa se misturou com desilusão e irritação. Afinal, para a maioria dos imigrantes americanos, a Europa era o lugar da onde escapar. Os Estados Unidos, por outro lado, foi construído como um antídoto à Europa. “Por que” perguntou George Washington em seu discursos de despedida, “combinar nosso destino com aquele de qualquer parte da Europa, misturando nossa paz e prosperidade com a armadilha da ambição, rivalidade, interesse, humor ou capricho europeus?”<sup>49</sup> Tais imagens, poderosas como são, podem ser facilmente recriadas em tempos de crise e colocadas em uso durante campanhas políticas. Muito frequentemente, “Europa” é usado como substituto para escolhas que são mais um reflexo do debate interno americano do que de uma situação específica do outro lado do Atlântico.

#### DE UM DEBATE ECONÔMICO A UM ESTRATÉGICO

Sobre as angústias da Europa, o debate público nos Estados Unidos é exclusivamente americano, no sentido em que reflete preferências domésticas e escolhas, imagens e percepções de política interna. No seu nível mais direto, o discurso americano sobre a crise do euro reflete uma preocupação profunda sobre contágio; segundo, tal retórica reitera alguns dos temas favoritos das interpretações americanas sobre a Europa; finalmente, no nível da campanha política, coloca a Europa como um bicho-papão.

A possibilidade muito real da maior economia do mundo entrar em uma grande recessão não está sendo negligenciada pelos Estados Unidos. Além disso, americanos também estão cientes que a Europa é economicamente integrada aos Estados Unidos de uma maneira única e complexa. Integração profunda<sup>50</sup> pode levar a um contágio profundo. Contágio leva à preocupação, preocupação profunda. O que começou como uma conversa de nicho sobre contágio dos mercados financeiros cresceu para um argumento sobre estraté-

49 ASH, T. G. Anti-Europeanism in America. *Hoover Digest*, n.2, 2003. Disponível em: <http://www.hoover.org/publications/hoover-digest/article/7235>

50 HAMILTON, D.; QUINALAN, J. *Deep integration: How transatlantic markets are leading globalization*. Disponível em: [http://aei.pitt.edu/32584/1/23\\_Deep\\_Integration.pdf](http://aei.pitt.edu/32584/1/23_Deep_Integration.pdf). Acessado em: 14/03/2013.

gias de investimento, crescimento e trabalho. Se as companhias americanas irão continuar a investir na Europa irá depender se elas esperam que o continente se mantenha uma fonte sólida de renda. Algum alarmismo pode ser entendido desta perspectiva.

Mas ao longo de 2012, o debate sobre a crise europeia começou a transcender a esfera econômica. A pergunta chave é esta: será o tradicional discurso americano “Para onde vai a Europa” substituído por uma teoria da implosão? “E se a Europa não der certo?”<sup>51</sup> é agora a pergunta que analistas consideram seriamente. Irá a Europa sumir do palco mundial de repente e não gradualmente? E como isso irá afetar a ordem internacional construída pelos Estados Unidos? Claramente, o debate encontrou uma sobreposição estratégica. Infelizmente para os europeus, foi necessária uma grande crise e seus efeitos continuados para colocar o velho continente de volta no centro do palco em Washington, pelo menos por um tempo.

**Thomas Keine-Brockhoff** é Diretor de Estratégia do German Marshal Fund nos Estados Unidos. Lidera o projeto EuroFuture dessa instituição.

**Peter Sparding** é Transatlantic Fellow do Programa de Economia Política do German Marshall Fund nos Estados Unidos. Seu foco atual é a crise da Zona do Euro.

51 WRIGHT, T. What if Europe Fails?. *The Washington Quarterly*, Jun./Jul./Aug. 2012.

## REFERÊNCIAS

- AFP. *Romney doesn't want Europe's fiscal problems in U.S.*, Disponível em: <http://www.google.com/hostednews/afp/article/ALeqM5hHdI2CatLKAvRzutyPkK3T4FZdFw?docId=CNG.57af47f3cbe2260c211d864cfe7f5c93.2f1>. Acessado em 21/06/2012.
- ASH, T. G. Anti-Europeanism in America. *Hoover Digest*, n.2, 2003. Disponível em: <http://www.hoover.org/publications/hoover-digest/article/7235>
- BAYOUMI, T.; EICHENGREEN, B. Shocking Aspects of European Monetary Union. *National Bureau of Economic Research*, n.3949, p.35, 1992. Disponível em: [http://www.nber.org/papers/w3949.pdf?new\\_window=1](http://www.nber.org/papers/w3949.pdf?new_window=1). Acessado em: 14/03/2013.
- BERGSTEN e KIRKEGAARD. *The Coming Resolution of the European Crisis*. Disponível em: <http://www.voxeu.org/article/coming-resolution-eurozone-crisis>. Acessado em: 1/3/2013.
- COOLEY, T.; RICHARDSON, M.; SCHOENHOLTZ, K. *What Alexander Hamilton can teach the euro zone*. Disponível em: <http://www.politico.com/news/stories/1211/69839.html>. Acessado em 14/03/2013.
- DULLIEN, S.; GUÉROT, U. *The Long Shadow of Ordoliberalism: Germany's Approach to the Euro Crisis*. Disponível em [http://www.ecfr.eu/page/-/ECFR49\\_GERMANY\\_BRIEF\\_AW.pdf](http://www.ecfr.eu/page/-/ECFR49_GERMANY_BRIEF_AW.pdf). Acessado em 14/03/2013.
- EICHENGREEN, B. *EMU. An Outsider's Perspective*. Disponível em: <http://emlab.berkeley.edu/~eichengr/research/c96-97.pdf>. Acessado em 14/03/2013.
- FARREL, H. QUIGGIN, J. How to Save the Euro – and the EU. Reading Keynes in Brussels. *Foreign Affairs*, p. 100, Maio/Junho 2011.
- FELDSTEIN, M. The Political Economy of the European Economic and Monetary Union: Political Sources of an Economic Liability. *National Bureau of Economic Research*, n. 6150, p. 5, 1997. Disponível em: <http://www.nber.org/papers/w6150.pdf>
- FELDSTEIN, M. EMU and International Conflict. *Foreign Affairs*, Nov./Dez. 1997, Disponível em: <http://www.foreignaffairs.com/articles/53576/martin-feldstein/emu-and-international-conflict>
- FRANKEL, J. A.; ROSE, A. K. *The Endogeneity of the Optimum Currency Area Criteria*. Disponível em: <http://faculty.haas.berkeley.edu/aroase/ocaj.pdf>. Acessado em 31/06/2012.
- GEMAN, B. Romney warns Europe. Don't expect U.S. bailout. *The Hill*, 17/06/2012. Disponível em: <http://thehill.com/blogs/on-the-money/economy/233089-romney-dont-bail-out-europe>.
- GERSON, M. Polarized to a draw. *The Washington Post*, 28/08/2012. Disponível em: [http://www.washingtonpost.com/opinions/michael-gerson-a-campaign-that-is-polarized-to-a-draw/2012/08/27/8023a824-f07f-11e1-892d-bc92fee603a7\\_story.html](http://www.washingtonpost.com/opinions/michael-gerson-a-campaign-that-is-polarized-to-a-draw/2012/08/27/8023a824-f07f-11e1-892d-bc92fee603a7_story.html)

- HAMILTON, D.; QUINALAN, J. *Deep integration: How transatlantic markets are leading globalization*. Disponível em: [http://aei.pitt.edu/32584/1/23.\\_Deep\\_Integration.pdf](http://aei.pitt.edu/32584/1/23._Deep_Integration.pdf). Acessado em: 14/03/2013.
- HENNING, C. R.; KESSLER, M. Fiscal Federalism. U.S. History for Architects of Europe's Fiscal Union. *Peterson Institute for International Economics*, p. 19, Janeiro de 2012.
- JOFFE, J. I come to praise Ms. Merkel, not to bury her. *Financial Times*, 19/06/2012. Disponível em: <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/a438a8a6-b8ab-11e1-a2d6-00144feabdc0.html#axzz24V3Ct1UM>. Acessado em 14/03/2013.
- JONUNG, L.; DREA, E. *The euro: It can't happen, It's a bad idea, It won't last*. Disponível em: [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/publication16345\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication16345_en.pdf). Acessado em 14/3/2013.
- KLEINE-BROCKHOFF, T. *Germany can't save Europe on its own*. Disponível em: <http://www.cnn.com/2012/06/20/opinion/brockhoff-germany-euro/index.html>. Acessado em 21/06/2012.
- KRUGMAN, P. *Revenge of the Optimal Currency Area*. Disponível em: <http://krugman.blogs.nytimes.com/2012/06/24/revenge-of-the-optimum-currency-area/>. Acessado em 24/06/2012
- MATTHES, J. Rebalancing Works. Disponível em: <http://www.gmfus.org/archives/rebalancing-works-the-prospects-for-the-eurozone-reconsidered/>. Acessado em 14/03/2013.
- MCMORRIS-ROGERS, C. *Weekly Republican Address* Disponível em: <http://mcmorris.house.gov/news-releases/mcmorris-rodgers-delivers-weekly-republican-address/>. Acessado em: 14/03/2013.
- MILLER, M.; SIDELSKY, R. How Keynes would solve the eurozone crisis. *Financial Times*, 15/05/2012, <http://www.ft.com/intl/cms/s/2/55d094cc-9e74-11e1-a24e-00144feabdc0.html#axzz24V3Ct1UM>
- MONAGHAN, A.; FLETCHER, R. *Eurozone will collapse this year, says Nouriel Roubini*. Disponível em: <http://www.telegraph.co.uk/finance/financialcrisis/9046365/Eurozone-will-collapse-this-year-says-Nouriel-Roubini.html>. Acessado em 28/01/2012.
- PEW RESEARCH CENTER *Public Yawns at European Economic Woes*. Disponível em: <http://www.people-press.org/2012/05/17/public-yawns-at-european-economic-woes/>. Acessado em 17/05/2012.
- POLITOBAROMETER. *Euro-Krise gewinnt stark an Bedeutung*. Disponível em: <http://politbarometer.zdf.de/ZDF/zdfportal/web/ZDF.de/Politbarometer/2942200/23440882/33c54a/Euro-Krise-gewinnt-stark-an-Bedeutung.html>. Acessado em 13/07/2012.
- RATTNER, S. The 2012 rivals can be named. Hayek v Keynes. *Financial Times*, 12/09/2011. Disponível em: <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/0cebaa1a-dd47-11e0-b4f2-00144feabdc0.html#axzz24V3Ct1UM>. Acessado em: 14/03/2013.

- SALA-I-MARTIN, X.; SACHS, J. Fiscal Federalism and Optimum Currency Areas: Evidence for Europe from the United States. *National Bureau of Economic Research*, n.3855, p. 20, 1991. Disponível em: [http://www.nber.org/papers/w3855.pdf?new\\_window=1](http://www.nber.org/papers/w3855.pdf?new_window=1). Acessado em: 14/03/2013.
- STELZER, I. M. The Bucks Stops Over There. Blaming Europe for the U.S. economy. *Weekly Standard*, 25/06/2012. Disponível em: [http://www.weeklystandard.com/articles/buck-stops-over-there\\_647321.html](http://www.weeklystandard.com/articles/buck-stops-over-there_647321.html)
- STEPHENS, B. A Presidency of Excuses. *Wall Street Journal*, 11/06/2012. Disponível em: <http://online.wsj.com/article/SB10001424052702303901504577460193263617530.html>.
- STOKES, B. “Moment of Truth. Germany’s chancellor can save Europe. But it means betraying her voters,” *National Journal*, 3/12/2011, p. 33.
- THE NEW YORK TIMES. *The Crisis This Time*. Editorial, 24/05/2012. Disponível em: <http://www.nytimes.com/2012/05/25/opinion/the-euro-crisis-this-time.html>. Acessado em 14/03/2013.
- TRUMAN, E. M., The Terrible Cost of Inaction in Europe. Real Time Economic Issues Watch, Peterson Institute for International Economics, 2/7/2012. Disponível em: <http://www.piie.com/blogs/realtime/?p=3001>. Acessado em 14/03/2013.
- WALSHE, S. Paul Ryan Says President Obama is Turning the Country into Europe. ABC News, 22/08/2012. Disponível em: <http://abcnews.go.com/blogs/politics/2012/08/paul-ryan-says-president-obama-is-turning-the-country-into-europe/>. Acessado em: 14/03/2013.
- WASHINGTON, G. *Carta ao Marquês de La Fayette*. Disponível em: <http://en.wikiquote.org/wiki/Europe>. Acessado em 14/03/2013
- WEISSMANN, J. *Eurogeddon: A Worst-Case Scenario Handbook for the European Debt Crisis*. Disponível em: <http://www.theatlantic.com/business/archive/2012/06/eurogeddon-a-worst-case-scenario-handbook-for-the-european-debt-crisis/258368/>. Acessado em: 12/06/2012.
- WEST, D.; GAYER, T.; LOMBARDI, D. Economic signs for November. *The Washington Post*, 24/08/2012. Disponível em: [http://www.washingtonpost.com/opinions/economic-signs-for-november/2012/08/24/f454a69e-e8c8-11e1-936a-b801f1abab19\\_story.html](http://www.washingtonpost.com/opinions/economic-signs-for-november/2012/08/24/f454a69e-e8c8-11e1-936a-b801f1abab19_story.html). Acessado em 14/03/2013.
- WHITE, B. Obama’s Europe fixation. *Politico*, 25/08/2012. Disponível em: <http://www.politico.com/news/stories/0812/79846.html>. Acessado em: 14/03/2013.
- WILLET, T. D. *Some Political Economy Aspects of EMU*. Disponível em: <http://www.claremontmckenna.edu/rdschool/papers/2000-17.pdf>. Acessado em 14/03/2013.
- WRIGHT, T. What if Europe Fails?. *The Washington Quarterly*, Jun./Jul./Aug. 2012.
- WREN-LEWIS, S. *The work of John Maynard Keynes shows us that counter-cyclical fiscal policy and an easing of austerity may offer a way out of the eurozone crisis*. Disponível em: <http://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2012/08/23/keynes-counter-cyclical-fiscal-policy/>. Acessado em 14/03/2013.

SUSANNE GRATIUS

## INTRODUÇÃO

A “ascensão do resto”, – os BRICS e um segundo grupo de potências emergentes que inclui Indonésia, México, Nigéria e Turquia –, é o principal argumento em prol de uma Europa mais integrada<sup>1</sup>. De acordo com a maioria dos cenários futuros, em cerca de dez anos mesmo a Alemanha terá deixado de ser a quarta maior economia do mundo, enquanto Brasil, Índia, México e Turquia terão se tornado parte do clube das principais nações. Apesar de alguns analistas não acreditarem no crescimento constante dos BRICS<sup>2</sup>, há poucas dúvidas de que, em um futuro próximo, a UE não será mais tão forte na economia global. Tendências demográficas e a crise vigente do Euro claramente sustentam estas especulações<sup>3</sup>.

A futura posição da UE no mundo depende, principalmente, de sua capacidade de se apresentar como um espaço integrado, de sua capacidade de atrair imigrantes e habilidade de criar novas alianças, indo além da tradicional Parceria Atlântica com os Estados Unidos. Apesar de, por razões históricas e devido à interdependência econômica, os Estados Unidos terem garantido um lugar especial na política externa da UE, a presidência de Obama marcou um claro distanciamento em relação à Europa.

1 Ver Ash, 2012.

2 Ver Ruchir, 2012.

3 Ver Comissão Europeia, 2011a.

Pela primeira vez a UE se ergue sobre as próprias pernas no mundo e tem a oportunidade histórica de se tornar, por si só, um ator global independente. O declínio da parceria atlântica coincide com um grande progresso em direção a uma política externa comum na UE, marcado pela indicação de Catherine Ashton como a “ministra de relações exteriores da UE” e como chefe do Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE). Outros exemplos na história da integração europeia sustentam o argumento de que o “instrumento técnico” de um serviço diplomático europeu – e a necessidade implícita de definir posições comuns entre a Comissão Europeia, o Conselho e os Estados membros em relação a outros países – irá levar a UE em direção a uma política externa comum. As parcerias estratégicas com dez países (sete dos quais são potências novas ou emergentes) são parte deste exercício.

#### UM INSTRUMENTO PARA UMA UE GLOBAL? AS PARCERIAS ESTRATÉGICAS

O debate sobre as parcerias estratégicas representou um importante passo em direção a uma Europa global. Trata-se de um conceito criado pela UE *ex post* para aprimorar o status de seus principais aliados ocidentais (Canadá, Japão e Estados Unidos) e incluir as “novas” potências, como China e Rússia, e atores globais emergentes, como Brasil, Índia, México, Coreia do Sul e África do Sul. A Alta Representante da UE para política externa e assuntos de segurança, Catherine Ashton, identificou a consolidação das parcerias estratégicas como um objetivo-chave de seu mandato.

Mesmo que as Parcerias Estratégicas sejam um conceito muito heterogêneo para definir as relações com os dez países privilegiados pela UE<sup>4</sup>, elas refletem a vontade da União de tomar parte do novo sistema global. Além disso, uma vez que as parcerias estratégicas com potências emergentes (os BRICS, México e Coreia do Sul) tem mais atenção que as alianças históricas (Canadá, Japão e Estados Unidos), a UE também se reposiciona em relação a parceiros não tradicionais.

As Parcerias Estratégicas podem ser divididas em três grupos: 1) parceiros históricos do Ocidente (Canadá, Japão e Estados Unidos), parceiros com valores semelhantes (México e Coreia do Sul) e rivais em potencial (o fórum dos BRICS). Em termos de poder, tamanho, interdependência econômica e

4 Ver Gratius, 2011.

influência política, China, Rússia e os Estados Unidos são de longe os mais importantes dentre os dez privilegiados da UE<sup>5</sup>.

As parcerias estratégicas estabelecidas bilateralmente pela UE com Brasil, China, Rússia, Índia e África do Sul são as mais complexas em termos de objetivos comuns, interesses e estratégias globais. Mesmo que em termos de tamanho, presença global, poder econômico e valores os BRICS sejam muito diferentes para estabelecer uma aliança convincente, eles constituem o grupo com maior poder de veto nas relações internacionais. Seu principal objetivo não é obter uma coerência interna, mas exercer pressão externa (contra os Estados Unidos e/ou seus aliados europeus). Assim, a primeira pergunta que surge é se os BRICS deveriam ser abordados como um grupo ou individualmente. A resposta para esta questão dependerá do desempenho interno do grupo nos próximos anos.

#### OS BRICS: HETEROGÊNEOS, MAS PODEROSOS

O que torna os BRICS um grupo interessante não é apenas seu poder econômico e tamanho (43% da população global e 25% do PIB), mas também sua capacidade de bloquear decisões tomadas pelos Estados Unidos e/ou pela União Europeia. Uma vez que estes países não se encontram representados da forma devida em organizações internacionais como o FMI e o Conselho de Segurança das Nações Unidas (com exceção da Rússia e da China), eles tendem a agir por fora como poderes de veto contra o “unilateralismo do Ocidente”<sup>6</sup>.

Neste sentido, este grupo demonstra coerência de comportamento nas votações do Conselho de Segurança da ONU, no qual os cinco estavam representados em 2011. Com exceção da Resolução 1973 sobre a Líbia (a África do Sul votou a favor e os demais decidiram se abster), os BRICS “apresentaram decisões idênticas em 37 das 38 resoluções votadas até 1º de setembro”<sup>7</sup>. Esta convergência interna pode ser parcialmente atribuída à decisão tomada nas cúpulas de 2010 e 2011 de coordenar as posições adotadas no Conselho de Segurança da ONU.

5 N.T. No original em inglês, a autora usa a definição de “*Special ten*”, ou os dez especiais, designando o grupo de países com os quais foram estabelecidas parcerias estratégicas.

6 Ver Comissão Europeia, 2011a, p. 5.

7 Ver Comissão Europeia, 2011a, p. 10.

Há muitos exemplos de temas nos quais os BRICS dificultaram a construção de um consenso, entre eles, as negociações sobre mudanças climáticas, posições comuns da comunidade internacional a respeito do Irã e no que tange um intervenção da ONU na Síria:

O grupo se mostra relutante em aceitar a preferência europeia por acordos vinculantes para a redução da emissão de gases do efeito estufa e resiste em avançar nas negociações sobre mudanças climáticas<sup>8</sup>.

Os BRICS buscam resolver a crise na Síria por “meios pacíficos” e insistem na necessidade de se “respeitar a independência síria, integridade territorial e soberania” (Declaração de Delhi, 26 de março de 2012).

Com este mesmo argumento, particularmente China e Rússia se recusam a impor qualquer sanção a certos países, como o Irã e a Síria.

O desempenho do grupo dos BRICS é impressionante. Criado como um rótulo econômico da *Goldman and Sachs* há mais de dez anos, este se transformou em um poderoso clube de nações cujas reuniões anuais de cúpula recebem uma atenção similar a dos encontros de alto nível do decadente G8. Diferentemente do fórum trilateral do IBSA (Índia, Brasil e África do Sul), focado no aprimoramento da cooperação entre os parceiros, as declarações das cúpulas dos BRICS concentram em temas globais, nos quais são adotadas, cada vez mais, posições comuns. Paz, segurança, desenvolvimento e cooperação são as quatro prioridades do grupo.

#### Cúpulas dos BRICS (2009-2013)

Evento	Data	Local	Foco	Resultados
1ª cúpula	16 de junho, 2009	Yekaterinburg	Crise econômica, G-20, reforma do sistema financeiro global	Declaração conjunta
2ª cúpula	16 de abril, 2010	Brasília	Reforma do sistema financeiro global e da ONU, desenvolvimento e mudanças climáticas	Declaração conjunta
3ª cúpula	14 de abril, 2011	Sanya	Diversos assuntos globais (de desenvolvimento ao sistema financeiro global)	Declaração de Sanya, inclusão da África do Sul (BRICS)
4ª cúpula	29 de março, 2012	Nova Delhi	Estabilidade global, segurança e prosperidade, Oriente Médio e Norte da África, mudanças climáticas	Declaração de Delhi, Plano de Ação, Banco de Desenvolvimento dos BRICS (planejado)
5ª cúpula	26 de março, 2013	Durban	Cooperação econômica	

Fonte: Elaboração da autora.

8 Ver Comissão Europeia, 2011b, p. 1.

As declarações conjuntas das quatro cúpulas organizadas pelo bloco são claramente focadas na agenda internacional. Elas destacam a visão comum de um mundo multipolar, a reforma da arquitetura financeira global (a reforma das cotas do FMI) e do sistema ONU, o fortalecimento do G-20, o cumprimento das Metas do Milênio e as negociações sobre mudanças climáticas. O principal objetivo deste grupo é aumentar “a voz de países emergentes e em desenvolvimento nos assuntos internacionais” (Declaração de Sanya, 14 de abril de 2011).

Além dos holofotes globais, os BRICS compartilham poucos interesses. Em termos de tamanho e poder, trata-se de um grupo de países muito heterogêneos: há potências militares globais como Índia, China e Rússia (em declínio, mas ainda relevante), há o Brasil, como motor econômico e líder regional, e a pequena, mas regionalmente importante, África do Sul. A variedade de tópicos comuns aos cinco não é grande.

Cooperação militar e questões de segurança internacional são fundamentais para China, Índia e Rússia, mas não muito relevantes para o Brasil e a África do Sul. O desenvolvimento é um desafio comum para Brasil, Índia e África do Sul: os três possuem grande desigualdade interna e desempenham o papel de novos doadores no quadro da assim chamada “cooperação sul-sul”. Como estes países também representam o grupo IBSA, já foi estabelecido um fundo de confiança para projetos de cooperação para o desenvolvimento em outros países. Desta forma, eles não precisam de um banco de desenvolvimento dos BRICS, cuja criação foi prevista na cúpula de 2012 em Nova Délhi. O tema da mudança climática representa um desafio para o grupo BASIC<sup>9</sup>, mas não tanto para a Rússia.

Mesmo em questões econômicas há uma gama de divergências de interesses. Enquanto Brasil, Índia, China e África do Sul estão totalmente integrados à OMC, a Rússia se tornou membro apenas em 2011, sendo ainda pouco ativa na agenda de comércio global. Uma conclusão semelhante pode ser tirada sobre questões energéticas. China, Índia e África do Sul são grandes dependentes da produção e importação de fontes tradicionais de energia. O Brasil consegue cobrir suas demandas graças à descobertas recentes de poços de petróleo e à fontes renováveis. Já a Rússia é uma importante exportadora de gás e petróleo (apesar de ter reservas limitadas). Estas divergências levam a interesses internacionais opostos: Brasil e Índia são beneficiados pela alta dos preços de energia, o que é bastante prejudicial para Índia e África do Sul.

9 Brasil, África do Sul, Índia e China.

Neste contexto, é possível afirmar que os BRICS tem uma base frágil para cooperação interna, uma limitação que também condiciona seu comportamento externo. A diferença no padrão de votação do Brasil, Índia, África do Sul (abstenções), China e Rússia (vetos) na ONU sobre a situação dos direitos humanos e possíveis sanções ao Irã, em 2010, evidenciou a dificuldade de se criar uma agenda comum e agir como um bloco. O cenário mais provável para os BRICS é que funcione como um ator global de capacidade de veto, mas não como uma força proativa nas relações internacionais ou como uma aliança com interesses internos comuns.

#### A UE É UMA PARCEIRA ESTRATÉGICA PARA OS BRICS?

**N**unca partiu dos BRICS ou da UE uma sugestão de diálogo entre os grupos. O fato de as relações com a UE não terem aparecido em nenhuma declaração final de cúpula dos BRICS dá uma ideia da pouca importância que este grupo atribui à Europa. O problema é que o status de poder deste grupo está baseado na oposição, não na aliança, à UE e aos Estados Unidos. Atuando como um ator com capacidade de veto contra o Ocidente e como um autoproclamado representante dos países em desenvolvimento, os BRICS – enquanto fórum interestatal – não parecem particularmente interessados em construir uma Parceria Estratégica com a UE, mesmo que reconheçam seu papel central na OMC, no FMI e no G-20.

Contudo, no nível bilateral, todos os cinco países tem fortes razões para promoverem relações bastante próximas à UE. Um dos argumentos é o nível de interdependência econômica e/ou de cooperação. O *boom* de exportação da China e seu crescimento econômico dependem muito da UE (seu principal parceiro comercial), enquanto a China é o segundo maior mercado importador e exportador da UE. As exportações de petróleo e gás da Rússia concentram-se na UE, e Moscou não é apenas o maior provedor de energia para Bruxelas, mas também uma fonte significativa de dores de cabeça – principalmente quando se trata da solução de conflitos internacionais, como o problema nuclear com o Irã e a guerra civil na Síria.

Para Brasil, China, Índia, Rússia e África do Sul, a UE é o principal parceiro comercial; para a UE, os cinco países figuram entre os quinze maiores parceiros. Além disso, a Índia negocia um acordo de livre comércio com a UE que a África do Sul já assinou. O Brasil pode seguir seus passos, uma vez que os 14 anos do processo de negociação de um acordo entre a UE e o Mercosul (Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e Venezuela) não chegou a lugar algum.

Não há avanços concretos nas relações da UE com Rússia e China, enquanto Bruxelas e Washington reviveram recentemente a ideia de estabelecer uma Zona Transatlântica de Livre Comércio, inicialmente apresentada em 1997.

#### Parcerias Estratégicas entre a UE e os países dos BRICS

País e Parcerias	Assuntos principais	Acordo de Livre-Comércio	Tipo de parceria
Brasil (2007)	Comércio (9º parceiro), mudanças climáticas, energia e desenvolvimento	Negociação no formato UE-Mercosul, desde 1999	Guiada por valores e interesses
China (2003)	Comércio e investimento (2º parceiro), mudanças climáticas e direitos humanos	Não, apenas um Acordo de Parceria e Cooperação (APC)	Baseada em interesses e uma relação horizontal
Índia (2008)	Comércio (8º parceiro), investimento, segurança e desenvolvimento	Negociações sobre acordo desde 2006	Guiada por valores e interesses
Rússia (2009)	Comércio (3º parceiro), investimento, energia e segurança	Não, apenas um APC	Baseada em interesses e uma relação horizontal
África do Sul (2006)	Desenvolvimento, África, Comércio (13º parceiro) e paz	Assinado em 2010	Foco no desenvolvimento e PE assimétrica

Fonte: Elaboração da autora baseado em Gratius, 2010.

Outro argumento em favor das parcerias estratégicas bilaterais é a posição de todos os cinco países em suas respectivas regiões e/ou no nível global. Se China e Rússia estão consolidadas como fortes atores regionais e globais, o Brasil está se tornando uma potência regional na América do Sul e, cada vez mais, também na América Latina (Gratius & Saraiva, 2013). A Índia está no centro do processo de regionalização do Sudeste Asiático e a África do Sul ainda é o motor econômico do continente – com um papel de liderança nos diálogos sobre cooperação regional, paz e integração. Nesse sentido, os BRICS incluem cinco líderes regionais em potencial, com grande influência sobre seus vizinhos, seja na África, na Ásia ou na América Latina.

O diálogo sobre segurança internacional também é colocado como um importante tópico da agenda bilateral. Este é relevante nas relações com a Rússia (um país vizinho e *hegemon* na Ásia Central), China (segunda maior potência militar do mundo), Índia (potência nuclear), Brasil (graças aos problemas com tráfico de drogas) e África do Sul (por ter um dos maiores índices de crimes no continente e desempenhar o papel de manutenção da paz em sua vizinhança). Outros tópicos tem espaço em agendas individuais das Parcerias Estratégicas: (1) mudanças climáticas e meio ambiente para Brasil, Índia e China; (2) segurança energética e política para vizinhança com a Rússia; e (3) cooperação para o desenvolvimento, com Brasil, Índia e África do Sul.

A predominância de divergências de interesses no âmbito bilateral explica a falta de uma agenda entre a UE e os BRICS. Dado o baixo nível de coerência

interna no bloco e de seu status como ator com capacidade de veto no nível global, faz pouco ou nenhum sentido formular uma política europeia para os BRICS. Pelo outro lado, os BRICS também nunca pensaram em adotar uma política comum em relação à UE, que, de qualquer forma, apesar de ter uma agenda de política externa relevante para os respectivos países, não está no radar destes como grupo.

### CONVERGINDO VISÕES ATRAVÉS DAS PARCERIAS ESTRATÉGICAS?

Uma vez que representam um reconhecimento mútuo de seus respectivos status de poder, as Parcerias Estratégicas tem sido um importante instrumento para aprimorar o papel da UE e dos BRICS no nível global (Grevi, 2010). Apesar disso, o nível de convergência entre ambos os atores é consideravelmente baixo e as parcerias estratégicas da UE não (ainda não ou nunca irão?) cumpriram com as expectativas de promoção de um multilateralismo eficiente.

Caso a UE queira aprofundar sua parceria estratégica com estes cinco países, não deve esperar que eles sigam um comportamento multilateral, mas sim se adaptar às diferentes agendas internacionais ou aceitar que eles não são parceiros que pensam da mesma forma. Sem grandes concessões de ambos os lados, será impossível criar uma verdadeira parceria estratégica que faça alguma diferença no mundo. Para a UE será muito mais fácil atuar em questões globais confiando nas alianças tradicionais do que acatar as posições dos países dos BRICS, altamente influenciadas por interpretações clássicas sobre soberania nacional, “Realpolitik” e não interferência em assuntos domésticos.

Apesar das declarações de cúpula favoráveis, nenhum dos BRICS realmente compartilha do conceito de “multilateralismo eficiente”, baseado em normas e valores para a governança global que partem da própria experiência da UE. É evidente que estas normas e valores não são compartilhados por Rússia e China, e são interpretados de formas cada vez mais distintas pelos países democráticos, Brasil, Índia e África do Sul. O Brasil é o país mais comprometido com multilateralismo, mas quando é obrigado a escolher entre direitos humanos e soberania nacional, na maioria dos casos (como em Cuba, no Irã e na Venezuela), Brasília escolhe privilegiar a soberania nacional. Esse fato não reflete necessariamente valores muito diferentes, mas sim uma estratégia para contrabalançar de forma sutil os Estados Unidos (e a UE) através do alinhamento com os BRICS.

De uma forma geral, Brasil, Índia, África do Sul e até a China se identificam com o sul global. Conseqüentemente, seu entendimento do multilateralismo tem uma marca muito forte do desenvolvimentismo e da multipolaridade. Contudo, ao contrário do que ocorre com outros países latino-americanos, como Colômbia, Chile e México, nem o Brasil nem Índia ou África do Sul querem se juntar ao tradicional grupo de doadores do Comitê OECD-DAC<sup>10</sup>, optando por modelos próprios de promoção de desenvolvimento em outros países.

Tomando-se como exemplo as intervenções humanitárias sob o escopo da ONU, percebe-se que mesmo o Brasil, maior aliado da UE nos BRICS em termos de governança global e valores, é relutante em apoiar intervenções militares e, recentemente, apresentou um novo conceito – “responsabilidade ao proteger” – como uma alternativa à doutrina da ONU de “responsabilidade de proteger”. Por trás desta ideia reside um ceticismo do Brasil em relação às intervenções das Nações Unidas, que são lideradas pelos EUA e tem níveis baixos de transparência e informação sobre os objetivos finais e meios a serem adotados pelas intervenções militares.

A reforma do sistema de cotas de contribuição no FMI é um caso claro de oposição entre os BRICS e a UE. A relutância europeia em ceder posições tradicionais para possibilitar o aumento de participação dos países emergentes, apesar da crise e da oferta de alguns membros dos BRICS de auxílio aos pacotes de resgate da UE (que seriam parcialmente financiados pelo FMI), prova o quão distante estão no que tange à reforma do sistema financeiro internacional.

Uma tendência semelhante em relação à divergência ou mesmo à total oposição pode ser identificada em muitas outras questões internacionais. Enquanto os países do BASIC agiram como um grupo (demandando maiores reduções na emissão de gases causadores do efeito estufa por parte dos países industrializados), a Rússia tem uma atuação mais discreta em conferências sobre mudanças climáticas e proteção do meio ambiente. Apesar de Brasil e UE serem fortes defensores de um regime internacional de mudanças climáticas, eles buscam objetivos semelhantes com meios diferentes, o que resultou na impossibilidade de uma ação conjunta em prol de resultados concretos na Cúpula da Terra, em 2012, no Rio de Janeiro (González & Gratius, 2012).

10 Singla em inglês para *Organization for Economic and Cooperation Development – Development Assistant Committee*.

**H**á pouco espaço para uma “grande estratégia” da UE para os países dos BRICS. Os cinco países não constituem um grupo coerente e os BRICS provavelmente nunca formarão uma aliança com algum grau de coesão interna e institucionalização. Entretanto, as cúpulas anuais marcam uma transferência de poder para “novas” potências emergentes e para algumas já consolidadas. Além disso, os BRICS representam um importante grupo de pressão com influência suficiente para impedir o consenso em muitas questões relevantes na agenda internacional.

Todos os cinco países são parceiros estratégicos da UE no nível bilateral, mas rivais na governança global. Nesse sentido, eles são “parte da estratégia de cooperar enquanto competem” (Hess, 2012, p. 1). Posições divergentes em muitas questões da agenda internacional demarcam os limites do multilateralismo da UE no cenário de alianças variáveis do mundo multipolar. Desta forma, faz sentido manter e estender as parcerias bilaterais incluindo o maior número possível de assuntos, mas seria uma perda de tempo esperar que os BRICS sigam as posições da UE nos assuntos internacionais ou que eles compartilhem do conceito europeu de multilateralismo eficiente.

Consequentemente, a UE deve aceitar que os BRICS não são aliados, mas rivais na luta pela governança e influência globais. Assim, a UE deveria se concentrar na dimensão bilateral das parcerias estratégicas. Isso significa que a UE precisaria se adaptar e formular agendas com conteúdos diferentes para a cooperação, ao invés de homogeneizar as parcerias estratégicas e aplicar formatos e instrumentos iguais para os parceiros. A estratégia de “um-formato-para-todos” não reflete as particularidades das diferentes relações, nem contribui com um mapa claro para as parcerias. É realmente útil estabelecer um diálogo entre UE e Brasil em assuntos de segurança, conforme acordado na Cúpula de Brasília de em 2013, mesmo com as diferentes visões e a baixa prioridade deste tema na relação bilateral? Faria mais sentido priorizar o progresso nas áreas de comércio e investimento que abrir novos espaços de diálogo em questões nas quais há pouca possibilidade de avanços concretos. Deve a UE engajar em um debate sobre mudanças climáticas com a Rússia mesmo que não haja previsão de sucesso? Ou deve-se discutir sobre desenvolvimento com a China, que tem uma visão sobre cooperação sul-sul completamente diferente da UE?

Em tempos de crise e escassez de recursos, a UE deveria criar uma agenda viável de cooperação bilateral, ao invés de tentar convencer parceiros relutan-

tes a adotarem suas próprias posições no cenário global. Acima de tudo, as parcerias estratégicas com países emergentes deveriam servir para fortalecer os interesses comuns no nível bilateral. É extremamente improvável que a UE consiga aumentar sua posição como ator global através da busca de um denominador comum com os BRICS, cujo interesse primordial não é promover o multilateralismo, mas sim – como é legítimo – aumentar o status de poder de seus membros.

**Susanne Gratius** é Doutora em Ciências Políticas pela Universidade de Hamburgo em consonância com a Universidade Complutense de Madrid. É pesquisadora sênior pela *Fundación para las Relaciones Internacionales y el diálogo Exterior* (FRIDE).

## REFERÊNCIAS

- ASH, T. G. The Crisis of Europe. *Foreign Affairs*, v. 91, n. 5, pp. 2-16, Set/Out 2012.
- DECLARAÇÃO DE DELHI, Reunião dos BRICS, 26 de Março de 2012.
- DECLARAÇÃO DE SANYA, Reunião dos BRICS, 14 de Abril de 2011.
- EUROPEAN COMMISSION. *Global Europe 2050*. Brussels, 2011.
- EUROPEAN COMMISSION. Directorate-General for External Policies. Policy Department. *The EU Foreign Policy towards the BRICS and other Emerging Powers: Objectives and Strategies*. Ad hoc Study, Brussels, Out. 2011, p. 1.
- GONZÁLEZ, D; GRATIUS, S. The EU and Brazil: shared goals, different strategies. In: GREVI, G.; RENARD, T. (Orgs.). *Hot issues, cold shoulders, lukewarm partners: EU Strategic Partnerships and Climate Change*. FRIDE/Egmont, ESPO Report 2, Madri, 2012, p. 11-23.
- GRATIUS, S. The EU and the “special ten”: deepening or widening Strategic Partnerships. *FRIDE Policy Brief* 76, Madri, 2011.
- GRATIUS, S.; SARAIVA, M. Brazil and the Americas. In: EMERSON, M. (Org.). *The EU and Brazil*. CEPS. (Artigo no prelo, 2013).
- GREVI, G. Why EU Strategic Partnerships matter. *FRIDE/Egmont*, ESPO Working Paper 1, Madri, 2012.
- HESS, N. EU relations with “emerging” strategic partners: Brazil, India and South Africa. *GIGA Focus* 4, Hamburgo, 2012.
- SHARMA, R. Broken BRICS: Why the rest stopped rising. *Foreign Affairs*, v. 91, n. 6, pp. 2-8.

# Visões Externas sobre a Atuação Global da União Europeia em Tempos de Crises

159

MIRIAM GOMES SARAIVA

O foco deste artigo está na visão da União Europeia como poder normativo e como isso se traduz na percepção brasileira da União Europeia como ator internacional, nos marcos de uma ordem internacional em transformação. O “tempos de crise” que aqui nos referimos diz respeito não somente à crise financeira que vem experimentando os países da União Europeia, com suas consequências no processo de integração propriamente dito. Refere-se, sobretudo, à dimensão internacional: a uma ordem global mais fragmentada e marcada por maior pluralismo em termos de ideias e comportamentos, assim como pela emergência de novos atores que buscam influir sobre a política internacional e modificar o equilíbrio da tomada de decisões sobre temas de dimensão global.

## A UNIÃO EUROPEIA VISTA COMO PODER NORMATIVO

A projeção de princípios e valores para além de suas fronteiras, baseados em seu modelo político e social e em uma visão de mundo caracterizada como ocidental, tem sido um dos principais instrumentos de atuação da União Europeia como ator global. Estes princípios orientam-se para a defesa do regime democrático, dos direitos humanos, da coesão social, da liberalização econômica e da integração regional. Este movimento seria decorrente de uma identificação, por parte da UE e dos países europeus, destes princípios com a paz e a estabilidade internacional, assim como de uma nova concepção de sobe-

rania. Em função desta trajetória, nas áreas tanto política quanto acadêmica, a UE vem sendo caracterizada como um poder normativo, que atua como difusor de ideias de forma diferente a de uma estrutura tradicional de um Estado (mesmo federalista), e em melhores condições para a superação do que se define como interesses nacionais específicos (ou interesses hobbesianos).

Entretanto, esta projeção de princípios e valores produziu resultados diferentes na década de 1990 e no contexto atual. São conjunturas internacionais e regionais diferentes. Desde 1970 que os países da UE vêm mostrando esta tendência no comportamento baseada em uma nova forma de vincular os princípios da política doméstica às atuações externas. As atuações frente a questões da política internacional inicialmente levadas adiante pela Cooperação Política Europeia e, a partir do Tratado de União Europeia, nos marcos da Política Externa e de Segurança Comum, abriram caminho para este novo padrão de comportamento. Esta vinculação interno/externo não se expressou no sentido de uma proposta de conformação de um governo mundial igual ao sistema democrático interno (o que equivaleria a um esquema kantiano de confederação), mas sim foi orientada para a projeção para fora de suas fronteiras da forma própria de ver o mundo e de organizar sua política interna (de acordo com o pensamento liberal ocidental junto da defesa de determinados padrões sociais). Este comportamento foi identificado, então, como de *civilian power* frente a assuntos internacionais.<sup>1</sup>

Este comportamento europeu –assim como sua visão de mundo– teve como base, por um lado, a trajetória de atuação dos países europeus em diferentes cenários de multipolaridade nos últimos séculos e, por outro, nos êxitos de seu modelo político e seu processo de integração. Isto apontaria para a confiança na validade e eficácia de seus princípios e, nos marcos da política internacional, também nas estratégias para alcançá-los.

Durante os anos 1990, este novo tipo de procedimento da UE, contribuiu significativamente para a inclusão dos princípios de defesa da democracia e dos direitos humanos na agenda internacional. Ademais, promoveu indiretamente o início de um debate – embora tênue – sobre a dimensão normativa das relações internacionais. Examinados desde uma perspectiva de análise construtivista de estruturação de uma nova ordem internacional, esta preocupação europeia de promoção da democracia (não somente da União ou dos Estados-membros, mas também de Organizações Não-Governamentais e de

1 A concepção de *civilian power* traz em seu bojo um perfil mais proativo não se limitando a atuar como exemplo.

uma opinião pública imprecisa) projetada na construção desta ordem contribuiria para produzir efeitos normativos.

A década de 2010, porém, apresenta características diferentes. Um cenário mais fragmentado e marcado por uma situação de crise e mudança em função da multipolarização após o 11 de setembro e a invasão do Iraque pelos Estados Unidos, e agravado na dimensão econômica pela crise financeira que se abateu sobre os Estados Unidos em 2008 e, em maior medida, sobre os países europeus. Este contexto abriu espaços para a ascensão de novos atores –os países emergentes- assim como de visões de mundo alternativas ao liberalismo predominante nos anos 1990. A experiência de uma crise no interior da União Europeia dificultou a projeção de um modelo europeu, na medida em que a crise financeira pôs em xeque a estratégia de caráter liberal adotada até então e levantou dúvidas sobre o futuro do processo de integração.

Neste cenário, aparecem as diferenças de concepções e prioridades de princípios como democracia e direitos humanos entre a UE e países emergentes em alguns casos. A percepção da UE como poder normativo vai deixando de ser um consenso tácito. Por outro lado, colocam-se também preferências pela adoção de diferentes estratégias com vistas a implementação desses princípios, assim frente a temas da segurança global. Uma tensão entre o respeito a alguns princípios e o respeito à soberania dos Estados pode ser percebida no tratamento de situações de crise (o exemplo mais recente é o caso da Síria). Como elemento agravante, ao mesmo tempo em que a UE apresenta-se como poder normativo, de difusão de valores, alguns países europeus participam de iniciativas militares que redundam em morte de civis.

Com vistas a reforçar o multilateralismo, difundir seus princípios e valores, facilitar o diálogo com países de maior relevância internacional e construir estratégias e projetos de mais longo prazo com esses países, a UE vem substituindo seu principal instrumento de interação com os países do Sul durante os anos 1990 – o interregionalismo - pelo estabelecimento de parcerias estratégicas com os países emergentes. Estas parcerias significam um avanço em relação aos diálogos anteriores por incluírem um maior número de temas referentes à governança global.

## A VISÃO BRASILEIRA DA EUROPA

**N**o marco destas iniciativas, em 2007 foi assinada uma parceria estratégica da UE com o Brasil. Esta parceria, embora abrindo expectativas inicialmente, não vem mostrando resultados. Cabe ressaltar como premissa, porém,

que as percepções da diplomacia brasileira da UE não têm sido claras. A Europa comunitária tem três canais de relações distintos com o Brasil: do país com a própria UE; relações bilaterais com um (ou mais de um) de seus Estados membros; e da UE com o Mercosul. Para a diplomacia brasileira, de tradição realista, alguns países membros da UE –com destaque para Alemanha, França, Espanha e Portugal- são considerados parceiros importantes, enquanto a UE em seu coletivo é identificado com um ator que sistematicamente traz complicações para o Brasil nas negociações de temas complexos (como o comércio) aonde a Comissão Europeia é o principal interlocutor. A percepção da UE como ator político internacional de caráter normativo não vem sendo definida com precisão e, politicamente, a diplomacia brasileira vem mostrando preferência por relações intergovernamentais.

A parceira estratégica entre ambos inclui formalmente o reforço do multilateralismo e a busca de ações conjuntas em temas de direitos humanos, pobreza, questões ambientais, energia, Mercosul e estabilidade na América Latina. Como razões de fundo para esta iniciativa, pode-se apontar questões relativas à ideia de governança global. Por um lado está o papel ativo do Brasil em temas internacionais com destaque à Rodada de Doha; a identificação do Brasil como possível “representante” de países do Sul; a busca por parte da UE de parcerias com países emergentes; e ao estancamento do diálogo político UE-Mercosul em função da incorporação da Venezuela ao bloco. Desde a dimensão brasileira, a parceria estratégica poderia abrir relações mais próximas com um ator econômico relevante principalmente no campo de investimentos e transferência de tecnologia, assim como teria um grande potencial para prover prestígio e reconhecimento internacional para o país e facilitar seu ingresso no que a diplomacia brasileira entende como “diretório dos grandes”.

Os resultados da parceria estratégica, porém, até o final do governo de Lula foram limitados. As cúpulas anuais previstas conseguiram o estabelecimento de compromissos de maior cooperação nos campos de energia alternativa e mudança climática<sup>2</sup>. Meio ambiente, porém, é um tema difícil de ser administrado pelo governo brasileiro, uma vez que este enfrenta atualmente uma oposição interna grande e concessões nessa área são difíceis. No campo da cooperação internacional, em 2008 foi assinado entre o Brasil e a UE o Plano de Ação Conjunta para implementação de iniciativas triangulares em países africanos. Em 2010 as negociações da UE com os países do Mercosul

2 Consultar sobre o tema Gratius, S. Brasil y Europa hacia 2015. *Policy Brief* n.49. Madrid, FRIDE, fev./2011.

foram retomadas, mas até agora não conseguiram alcançar um bom termo e não têm boas perspectivas.

Na área de eventuais ações conjuntas em foros multilaterais, as convergências não foram fáceis. Se por um lado os países europeus seriam identificados como aliados importantes em uma revisão das instituições internacionais, por outro lado foram visíveis as dificuldades de aproximação em temas importantes. Existem exemplos como os votos diferentes nas Nações Unidas tanto sobre o acordo com o governo iraniano sobre a questão nuclear, em 2010, quanto, já no governo de Dilma Rousseff os casos da Líbia e da Síria. Houve divergências também no Fundo Monetário Internacional, aonde o Brasil pressionou para ampliar sua cota de participação, em aliança com os BRICS. No que diz respeito à implementação eventual de um processo de desarmamento nuclear, a diplomacia brasileira vem adotando uma posição diferente das preferências da França e do Reino Unido (países nuclearizados da UE). Em temas relativos à defesa dos direitos humanos, durante o governo de Lula, a questão foi preterida em nome de outras prioridades de parcerias com parceiros emergentes. O governo de Rousseff inaugurou suas atuações frente ao tema com um voto a favor de investigações de denúncia de violações destes direitos no Irã. No entanto, este comportamento não teve continuidade e este voto não foi suficiente para alinhar o posicionamento brasileiro às preferências europeias em temas de destaque da política internacional. Como exemplo, a utilização do princípio da “responsabilidade de proteger” vem sendo questionado pela diplomacia brasileira destacando outra dimensão da ação: a “responsabilidade ao proteger”.

Nestes temas, a estratégia brasileira vem orientando-se para um revisionismo *soft* das instituições internacionais, que encontra mais identidade com as visões de outros países emergentes. Nesse campo existem poucas expectativas de modificação no que diz respeito ao papel da UE na política externa brasileira. A projeção brasileira no cenário internacional vem sendo pautada pelas crenças na autonomia e no universalismo e a diplomacia brasileira busca projetar o país no cenário internacional com o perfil de uma liderança individual dos países do Sul. Se há coincidências quanto à defesa – *grasso modo* – do multilateralismo, os países europeus são percebidos como mais satisfeitos com a dinâmica vigente das instituições internacionais.

Outra área aonde poderia ter havido mais convergências é a América do Sul. Durante o governo de Lula a presença do Brasil na região cresceu muito, tanto em termos de cooperação técnica e investimentos, quanto enquanto um poder aglutinador na área política. Nesse contexto, tanto a UE quanto o Brasil

defenderiam o multilateralismo na região, a defesa dos regimes democráticos e da coesão social, e a luta contra a pobreza. Desde a perspectiva europeia, o Brasil passou a ser visto como possível líder dos países sul-americanos capaz de contribuir para maior estabilidade na região. Ademais, haveria um interesse europeu, mais dissimulado, de fortalecer o Brasil em contraposição ao socialismo bolivariano; de impulsionar a liderança brasileira para apoiar a “via brasileira para o desenvolvimento latino-americano que conciliasse mercado e Estado, gerando crescimento e promovendo a inclusão social”<sup>3</sup>. No entanto, embora houvesse convergência de expectativas, para o governo brasileiro uma atuação conjunta na região com a UE não seria nem necessária nem desejável. O Brasil vem atuando com margens de autonomia com seus vizinhos e uma aliança tácita com a UE poderia despertar desconfianças e prejudicar a construção de sua liderança na região. Por outro lado, se durante o governo de Lula - por maior influência de quadros do partido do presidente - buscou-se uma aproximação aos governos antiliberais da região, com Dilma Rousseff a expectativa europeia de que o novo governo diminua o apoio a esses governos vem sendo contrabalançada pelo fortalecimento da presença do Itamaraty no processo de formulação de política externa com seus princípios tradicionais de não-intervenção.

Na área de cooperação triangular, destacada no Plano de Ação Conjunta, houve alguns avanços. A cooperação do Brasil com países africanos e sul-americanos de menos recursos cresceu muito durante o governo de Lula, passando o Brasil a ser mais notadamente um país doador. Além do Plano de Ação Conjunta Brasil-UE, o país Brasil já implementou iniciativas de cooperação triangular nos últimos anos em países africanos com alguns estados-membros. Mas, se por um lado, a cooperação triangular amplia os recursos de iniciativas brasileiras de cooperação e dá visibilidade internacional às ações do país, por outro lado, a cooperação ao desenvolvimento implementada pela União Europeia e seus países membros inscreve-se nos marcos da OCDE, enquanto a política brasileira de cooperação apresenta-se como alternativa, e atendendo ao que a diplomacia brasileira denomina de cooperação sul-sul, isenta formalmente de condicionalidades. O governo brasileiro busca descolar-se do perfil da cooperação Norte-Sul e existem posições divergentes dentre os formula-

3 Ayllón Pino, B. e Saraiva, Miriam G. La Asociación Estratégica UE-Brasil: significados e implicaciones en el contexto de las eurolatinoamericanas. *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* – VI Cumbre entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe, special edition. Madrid, IUDC, 2010, p.51-65.

dores da política externa brasileira sobre a eficácia deste tipo de cooperação trilateral.

Por fim, as expectativas brasileiras de incrementar os investimentos europeus no Brasil através da parceria não vem se configurando. A situação de crise financeira pela qual passa diversos países europeus (e a Zona do Euro em seu coletivo) inviabiliza a estruturação de projeções econômicas para o curto prazo.

### À GUIA DE CONCLUSÃO

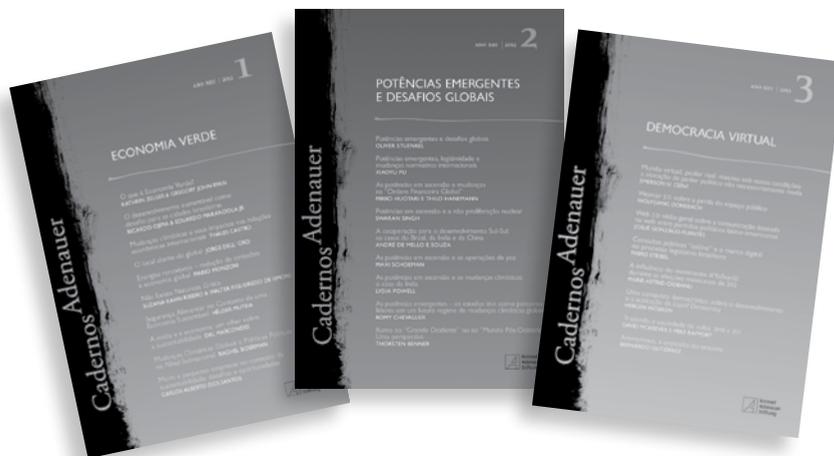
**A** guisa de conclusão, é importante destacar que a UE os países europeus são parceiros com os quais o Brasil tem coincidências de princípios, assim como motivações para buscar uma aproximação, mas com os quais a diplomacia brasileira mantém diferenças no que diz respeito a estratégias de ação e percepções e preferências no que diz respeito à ordem internacional vigente. A visão externa da UE desde o Brasil não vem coincidindo com as iniciativas europeias para contribuir para o multilateralismo e para a difusão de normas. A liderança internacional buscada pela diplomacia brasileira é de caráter individual, e o papel do país como um *player* global está fortemente fundamentado nas ideias de autonomia e universalismo que marcam o pensamento do Itamaraty. E o revisionismo *soft* que vem marcando a política externa brasileira não encontra na difusão de normas da UE uma identidade importante.

Assim em tempos de crise interna à União Europeia e externa em uma ordem global em transformação, com divergências, coloca-se a importância de se pensar em novos modelos de comportamento e inserção internacional tanto dos países emergentes quanto da União Europeia. A forma de lidar com este novo cenário fragmentado não pode eternizar os padrões da década de 1990.

**Miriam Saraiva** é Pós-Doutora pelo European University Institute, em Florença. É Fellow da Cátedra Rio Branco na Universidade de Oxford e professora do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Estadual do Rio de Janeiro.



# Publicações anteriores dos *Cadernos Adenauer*



Democracia Virtual  
(n. 3, 2012)

Potências emergentes e desafios globais  
(n. 2, 2012)

Economia verde (n. 1, 2012)

Caminhos para a sustentabilidade  
(edição especial, 2012)

Municípios e Estados: experiências com  
arranjos cooperativos (n. 4, 2011)

Ética pública e controle da corrupção  
(n. 3, 2011)

O Congresso e o presidencialismo  
de coalizão (n. 2, 2011)

Infraestrutura e desenvolvimento  
(n. 1, 2011)

O Brasil no contexto político regional  
(n. 4, 2010)

Educação política: reflexões e práticas  
democráticas (n. 3, 2010)

Informalidade laboral na América Latina  
(n. 2, 2010)

Reforma do Estado brasileiro:  
perspectivas e desafios (n. 1, 2010)

Amazônia e desenvolvimento sustentável  
(n. 4, 2009)

Sair da crise: Economia Social de  
Mercado e justiça social (n. 3, 2009)

O mundo 20 anos após a queda do  
Muro (n. 2, 2009)

Migração e políticas sociais (n.1, 2009)

Segurança pública (n. 4, 2008)

Governança global (n. 3, 2008)

Política local e as eleições de 2008  
(n. 2, 2008)

20 anos da Constituição Cidadã  
(n. 1, 2008)

A mídia entre regulamentação e  
concentração (n. 4, 2007)

Partidos políticos: quatro continentes  
(n. 3, 2007)

Geração futuro (n. 2, 2007)

União Europeia e Mercosul: dois  
momentos especiais da integração  
regional (n. 1, 2007)

Promessas e esperanças: Eleições na  
América Latina 2006 (n. 4, 2006)

Brasil: o que resta fazer? (n. 3, 2006)  
Educação e pobreza na América Latina (n. 2, 2006)  
China por toda parte (n. 1, 2006)  
Energia: da crise aos conflitos? (n. 4, 2005)  
Desarmamento, segurança pública e cultura da paz (n. 03, 2005)  
Reforma política: agora vai? (n. 02, 2005)  
Reformas na Onu (n. 01, 2005)  
Liberdade Religiosa em questão (n. 04, 2004)  
Revolução no Campo (n. 03, 2004)  
Neopopulismo na América Latina (n. 02, 2004)  
Avanços nas Prefeituras: novos caminhos da democracia (n. 01, 2004)  
Mundo virtual (n. 06, 2003)  
Os intelectuais e a política na América Latina (n. 05, 2003)  
Experiências asiáticas: modelo para o Brasil? (n. 04, 2003)  
Segurança cidadã e polícia na democracia (n. 03, 2003)  
Reformas das políticas econômicas: experiências e alternativas (n. 02, 2003)  
Eleições e partidos (n. 01, 2003)  
O Terceiro Poder em crise: impasses e saídas (n. 06, 2002)  
O Nordeste à procura da sustentabilidade (n. 05, 2002)  
Dilemas da Dívida (n. 04, 2002)  
Ano eleitoral: tempo para balanço (n. 03, 2002)  
Sindicalismo e relações trabalhistas (n. 02, 2002)  
Bioética (n. 01, 2002)  
As caras da juventude (n. 06, 2001)  
Segurança e soberania (n. 05, 2001)  
Amazônia: avança o Brasil? (n. 04, 2001)  
Burocracia e Reforma do Estado (n. 03, 2001)  
União Europeia: transtornos e alcance da integração regional (n. 02, 2001)  
A violência do cotidiano (n. 01, 2001)  
Os custos da corrupção (n. 10, 2000)  
Fé, vida e participação (n. 09, 2000)  
Biotecnologia em discussão (n. 08, 2000)  
Política externa na América do Sul (n. 07, 2000)  
Universidade: panorama e perspectivas (n. 06, 2000)  
A Rússia no início da era Putin (n. 05, 2000)  
Os municípios e as eleições de 2000 (n. 04, 2000)  
Acesso à justiça e cidadania (n. 03, 2000)  
O Brasil no cenário internacional (n. 02, 2000)  
Pobreza e política social (n. 01, 2000)

---

Para assinar ou adquirir os Cadernos Adenauer, acesse: [www.kas.de/brasil](http://www.kas.de/brasil)