França:
Visões brasileiras

França:
Visões brasileiras

Carlos Henrique Cardim
Samuel Pinheiro Guimarães
Organizadores

As idéias, opiniões e propostas apresentadas neste livro são de responsabilidade exclusiva dos autores, não expressando, necessariamente, o pensamento ou as posições do Ministério das Relações Exteriores (MRE), ou da Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG).

França: visões brasileiras / Carlos Henrique Cardim, Samuel Pinheiro Guimarães, organizadores. - Brasília: IPRI, 2003.

Textos apresentados no seminário sobre a França, Rio de Janeiro, 2001.

ISBN XX-XXXX-XXX-X

1. França - Política e governo. 2. França - Condições econômicas. 3. Comércio exterior - França. 4. Investimentos franceses - Brasil. 5. Ciência e tecnologia - França. I. Seminário sobre a França (2001: Rio de Janeiro). II. Cardim, Carlos Henrique, org. III. Guimarães, Samuel Pinheiro, org. IV. Instituto de Pesquisa em Relações Internacionais.

CDU: 32(44)

Editoração eletrônica e capa: André Luís Pires de Carvalho

Direitos de Publicação reservados ao:

Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais - IPRI
Esplanada dos Ministérios, Bloco "H", Anexo I, s. 708
70.170-900, Brasília - DF
Tel.: (61) 411.6800/6816
Fax: (61) 224.2157
www.mre.gov.br/ipri
ipri@mre.gov.br

Sumário

Introdução 5

Sergio Amaral..... 7
Brasil e França: Novas Parcerias para o Século XXI

Mesa 1: Economia, Ciência e Tecnologia 13

Luiz Gonzaga Mendonça..... 15
Novos rumos da política tecnológica francesa

José Ricardo Tauile..... 39
Características estruturais da economia francesa

Sandra Polònia Rios..... 71
O comércio exterior e política comercial francesa

Daniela Prates..... 99
A evolução recente dos investimentos externos diretos franceses no Brasil

Mesa 2: Política 125

Marcos Azambuja..... 127
O Brasil visto da França

Antonio Carlos Lessa..... 133
O sistema político francês contemporâneo: em busca da normalidade

Paulo Neves de Aquino..... 167
A política francesa na Europa: Aspectos estratégicos e militares

Luiz A. Souto Maior..... 195
A política da França na Europa

INTRODUÇÃO

BRASIL E FRANÇA: NOVAS PARCERIAS PARA O SÉCULO XXI

A amizade e a cooperação entre o Brasil e a França estão enraizadas na história dos dois países e conhecem, hoje, um momento sem precedentes de realizações e de novas oportunidades.

No plano político, compartilhamos os mesmos princípios e uma mesma visão de mundo, voltada para a paz, o desenvolvimento e a justiça, e baseada na crença nas virtudes do multilateralismo e do direito internacional. Trabalhamos juntos nos diversos organismos internacionais – em particular no Conselho de Segurança da ONU – para fortalecer essa visão. Internamente, os dois países vêem-se confrontados a agendas de reformas econômicas e sociais que, se têm características próprias em cada um deles – como é natural, dada a disparidade dos níveis de desenvolvimento –, atestam também importantes coincidências, que refletem desafios comuns de fortalecimento da solidariedade e do bem-estar social no novo contexto engendrado pela globalização da economia, do conhecimento e da informação.

O Brasil, decididamente vinculado ao Mercosul e à América do Sul, e a França, firmemente inserida no projeto de integração européia, são atores de relevo em suas regiões e no mundo. Seu diálogo e sua cooperação estão entre as forças motrizes da aproximação entre América Latina e Europa, em um momento em que novos fatos e novas tendências ocasionam um redesenho da ordem internacional.

Na cultura, é intenso o interesse recíproco entre os dois povos. Há, na França, genuíno apreço pelas coisas brasileiras. A música brasileira é omnipresente, nossa literatura é traduzida, lida e valorizada, e o estudo de nossa história e nossa sociedade ocupa espaços de prestígio nas melhores universidades francesas. Em 2001, o Prêmio Goncourt – maior homenagem do mundo literário francês – foi outorgado a um romance intitulado "*Rouge Brésil*", inspirado no episódio da "França Antártica". E não se deve esquecer a destacada contribuição francesa, em diferentes momentos de nossa história, para a formação de nossas instituições universitárias e culturais. 2005 será o "Ano do Brasil na França" e marcará um ponto alto nessa trajetória de profunda afinidade cultural entre dois povos.

franca2.pmd 9 5/2/2004, 11:05

Na ciência e na tecnologia, o terreno é igualmente fecundo. A França é um dos países pioneiros na inovação e na construção de uma economia onde o conhecimento desempenha papel decisivo, e o Brasil tem dado passos significativos nesse sentido, destacando-se em áreas de ponta.

No comércio e na economia, o intercâmbio entre os dois países dá mostras de promissora vitalidade. Os investimentos franceses no Brasil ampliaram-se de forma expressiva desde meados dos anos 90. De 1998 a 2002, a França foi o terceiro maior investidor no Brasil, com US$ 2 bilhões por ano, em média. A maioria das grandes empresas francesas tem, hoje, presença importante no Brasil. O empresariado brasileiro está atento para as oportunidades que se abrem no dinâmico mercado francês. E não há dúvida de que os fluxos de investimento se refletirão, igualmente, em uma multiplicação de oportunidades no plano comercial.

Para além dessas dimensões mais conhecidas, compartilhamos também uma fronteira comum: a que nos separa e nos aproxima da Guiana Francesa. Brasil e França têm, hoje, a consciência do interesse comum de trabalharem para promover uma efetiva cooperação fronteiriça com benefícios concretos para as comunidades locais, para a proteção do meio ambiente e para o desenvolvimento sustentável da região. O projeto de construção da ponte sobre o Rio Oiapoque é o símbolo maior desse esforço.

Brasileiros e franceses têm uma densa agenda de trabalho comum para os próximos anos. A última reunião da Comissão Geral Brasil-França (julho de 2003) confirmou o quanto temos a fazer juntos. É gratificante verificar, nessas ocasiões, que o relacionamento entre Brasil e França não depende apenas de projetos concebidos pelos dois Governos. Longe disso. Constata-se uma notável espontaneidade das propostas e das iniciativas de cooperação, que revela o quanto existe de interesse real entre os atores sociais, nos dois países.

Todos os que são parte desse trabalho conjunto – governos, sociedade civil, empresários, profissionais, artistas e intelectuais – temos um desafio comum: o de mobilizar as inesgotáveis energias da amizade franco-brasileira para transformar um horizonte de possibilidades em um percurso de realizações ainda mais brilhantes do que as que já foram alcançadas no passado.

franca2.pmd 10 5/2/2004, 11:05

Para isso, é fundamental promover o melhor conhecimento recíproco entre os dois países e o aprofundamento dos estudos sobre o Brasil na França e sobre a França no Brasil. Nesse sentido, esta publicação – tão oportunamente organizada pelo IPRI – vem trazer uma contribuição que é tanto mais bem-vinda por ser de alta qualidade no rigor das análises e na relevância das informações. O leitor encontrará nesses artigos um panorama de temas bilaterais e de aspectos essenciais da França contemporânea: a estrutura de sua economia, o funcionamento de seu sistema nacional de inovação científica e tecnológica, de seu sistema político, a inserção francesa no cenário europeu e nos debates sobre o comércio internacional. Esse maior conhecimento recíproco é fundamental para que saibamos orientar, com realismo e, ao mesmo tempo, com ambição, os passos que darão juntos Brasil e França para consolidar uma parceria à altura das demandas do século XXI.

Sergio Amaral
Embaixador do Brasil na França

franca2.pmd 11 5/2/2004, 11:05

Mesa 1: Economia, Ciência e Tecnologia

A LA RECHERCHE DE L´INNOVATION
NOVOS RUMOS DA POLÍTICA TECNOLÓGICA FRANCESA

Luiz Gonzaga M. de Mendonça, Ph.D*.
Antonio José Junqueira Botelho, Ph.D.**
Henrique Fonseca Netto, Ph.D.****

APRESENTAÇÃO

O objetivo deste Trabalho é o de apresentar linhas básicas da Política Científica, Tecnológica e de Inovação da França, no período mais recente, e apontar insuficiências, gargalos e virtudes que, no longo período, levaram este país, de um lado, a uma posição de destaque na constelação dos países tecnologicamente mais avançados, de outro, a acumular fragilidades no tocante à competitividade internacional e a dificuldades de reestruturar seu Sistema de PD&I.

O acelerado e vigoroso processo de globalização surpreendeu a estrutura de PD&I da França, menos aparelhada que a dos EUA, do Japão e da Alemanha, para enfrentar a amplificação no escopo e intensidade da competitividade internacional. Isto a obrigou a fazer esforços significativos sob pena de ver se ampliar, ainda mais, o seu retardo em termos de capacidade de transformar resultados de pesquisa (fundamental e tecnológica) em inovação com impacto econômico significativo.

A menor penetração no mercado mundial das Grandes Empresas e das Empresas Multinacionais francesas, em relação às dos países acima citados, como também a continuada forte presença do Estado nas atividades de P&D, até o final da década de 80, aliados à tímida participação das Empresas Privadas na PD&I e à baixa mobilização das MPMEs em torno da inovação, influenciaram sobremaneira o atraso relativo da França no desenvolvimento tecnológico orientado para inovação e sua consequente ocupação de uma fatia mais expressiva do mercado mundial de produtos de alto conteúdo tecnológico.

* Luiz Gonzaga M. de Mendonça, Ph.D. Diretor, LIAISON – Tecnologia e Inovação
** Antonio José Junqueira Botelho, Ph.D. Professor, Departamento de Sociologia e Política & Coordenador de Pesquisas, Instituto Gênesis para Inovação e Ação Empreendedora Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro – PUC-Rio
*** Henrique Fonseca Netto, Ph.D. Professor, COPPEAD, Universidade Federal do Rio de Janeiro e Professor, Université Paris I (Sorbonne)[1] DIRD – "Dépense Intérieure en Recherche et Développement"

franca2.pmd 15 5/2/2004, 11:05

Neste Trabalho busca-se analisar esse esforço recente da França em busca da inovação, e apontar preliminarmente algumas limitações das políticas existentes com o objetivo de superar os diferentes obstáculos e gargalos.

No primeiro capítulo, situa-se a França no contexto dos países mais avançados tecnologicamente (1A), usando alguns Indicadores relativos à P&D. Em seguida, se esboça uma Síntese do Modelo Francês (1B), delineando seus traços básicos, suas insuficiências e seus pontos fortes.

A situação da P&D Industrial na França (2A), em suas características essenciais, é abordada no capítulo seguinte, antecedendo um breve
Diagnóstico das Barreiras e Oportunidades à Inovação (2B) nesse marco.

O terceiro capítulo apresenta uma abordagem das Novas Orientações & Prioridades (3A), tiradas desse diagnóstico, seguida de uma exposição sobre Novos Instrumentos & Funções criados e implementados no período recente, e das funções nesse novo marco de alguns agentes importantes (3B).

O penúltimo capítulo examina o papel da União Européia, cuja presidência cabe à França no momento, no esforço pela inovação levado a cabo na França. Explora suas interações com a PCT&I francesa, e o papel da visão da França na formulação e implementação de uma política nesse sentido para a UE.

Finalmente, a Conclusão, releva a importância e a oportunidade desta análise em função do debate em curso de uma política de inovação para o Brasil, que está a exigir face aos desafios da atualidade. O Modelo francês, suas paulatinas adaptações, suas fragilidades e seus focos de excelência permitem, certamente, o seu aproveitamento, pelo como fazer, como também pelo quê evitar.

CAPÍTULO 1

A FRANÇA NO CONTEXTO DOS PAÍSES TECNOLOGICAMENTE AVANÇADOS

As insuficiências e as virtudes do Sistema francês de PD&I,

franca2.pmd 16 5/2/2004, 11:05

sejam as geradas pelas sucessivas Estratégias e Políticas adotadas, sejam as criadas pelo arcabouço jurídico-institucional, ou ainda pela sua estrutura organizacional e seu desempenho, levaram a França a uma posição, senão privilegiada, pelo menos de manutenção da sua posição no "Grupo dos Grandes Países" (EUA, Japão, Alemanha, França, Inglaterra, Canadá e Itália, conforme classificação da OCDE).

Cabe lembrar que a evolução e o desempenho do Sistema de P&D de um país são resultantes, no longo prazo, do seu crescimento econômico e social, de sua cultura empresarial, trajetória industrial, estruturas econômicas, modelo organizacional da firma, e arranjos institucionais; do grau de inserção ou de dependência em relação ao exterior, dentre muitos outros fatores. Em síntese, a análise da evolução da P&D dos países não pode se esgotar e se reduzir à avaliação de alguns Indicadores de Situação e de Resultados. Apesar da ressalva, esses serão usados neste trabalho, tendo em vista o seu objetivo e a relativa fidelidade dos Indicadores utilizados. Apontamos alguns exemplos:

a) a relação DIRD[1]/PIB, projetada para 2,5% e 3% em 1985 e 2000, respectivamente, não ultrapassou 2,4% no seu ponto máximo (1993), enquanto que esse mesmo Indicador, para os Países-Referência (EUA, Japão e Alemanha), se aproxima ou ultrapassa (caso do Japão) a barreira de 3%, sendo oportuno lembrar que os valores do PIB destes últimos países são muito superiores ao da França.

No âmbito da OCDE, apesar dos esforços empreendidos pela França na última década, a relação DIRD/PIB(%) não cresceu o suficiente para compensar o paulatino distanciamento em relação aos "PAÍSES REFERÊNCIA" (EUA, Japão e Alemanha), em que pese a França se destacar como o quarto país em termos deste indicador.

Pelos dados a seguir (Tabela I) observa-se também a posição destacada de certos países, com menor expressão econômica, mas que têm mantido, nos últimos anos, elevados níveis desta relação (DIRD/PIB %), como por exemplo: a Suécia, a Finlândia, a Suíça e a Coréia do Sul.

[1] DIRD – "Dépense Intérieure en Recherche et Développement"

franca2.pmd 17 5/2/2004, 11:05

Tabela I

Ano: 1997

PAIS	*RELAÇAO DIRD/PIB (%)*	*PAIS*	*RELAÇAO DIRD/PIB (%)*
ITÁLIA	1,02	CORÉIA DO SUL	2,52
CANADÁ	1,64	SUÍÇA	2,73
INGLATERRA	1,83	EUA	2,74
FRANÇA	*2,18*	FINLÂNDIA	2,90
ALEMANHA	2,29	JAPÃO	3,03
		SUÉCIA	3,70

Fonte: Ministère de l'Education Nationale, de la Recherche et de la Technologie

A diferença fundamental existente entre estes países e os "PAÍSES REFERÊNCIA" (EUA, Japão e Alemanha) é que este esforço, nestes países menores, se faz de forma concentrada em áreas de PD&I que dão suporte a alguns poucos setores produtivos nos quais estes mesmos países têm muita eficácia e competitividade a nível internacional.

Quer nos parecer que as Políticas de PD&I destes países menores deveriam ser analisadas com acuidade, para efeito de avaliação e possível aproveitamento no Brasil, com as necessárias adaptações, dadas as condições estruturais e conjunturais brasileiras.

b) a presença predominante das Empresas Privadas, em termos de participação no esforço em P&D, nos EUA, no Japão e na Alemanha, de 64,3%, 73,4% e 61,6%, respectivamente, para o ano de 1997, enquanto que a França apenas se aproxima da linha de equilíbrio (Estado-Empresa Privada), com modestos 48,5% neste mesmo ano de referência.

No ano de 1998 a DIRD (Despesa Interna em Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico) na França alcançou 185,9 bilhões de francos (28,34 bilhões de Euros), com a seguinte composição: 70,1 bilhões de francos (10,69 bilhões de Euros) nas Universidades e Estabelecimentos Públicos de P&D e 115,8 bilhões de francos (17,65 bilhões de Euros)

franca2.pmd 18 5/2/2004, 11:05

nas Empresas Privadas e Empresas Públicas, somadas.

c) em relação aos Recursos Externos (e.g. transferências da União Européia, investimentos em P&D de empresas multinacionais em laboratórios franceses) injetados nas atividades de P&D nestes mesmos países, a França se caracteriza por uma maior abertura internacional (8,3% do total aplicado em P&D), enquanto que os EUA, Alemanha e Japão se destacam como praticamente autárquicos (0% EUA, 1,9% Alemanha e 0,3 Japão-1999);

d) sob a ótica da apropriação dos direitos de propriedade industrial, mais especificamente em relação aos Pedidos de Depósitos (Nacionais) de Patentes, o quadro é o seguinte, para o ano de 1997: Japão – 351.487; EUA – 125.808; Alemanha – 62.052; Inglaterra – 26.591 e França – 18.669. Este é um Indicador de Resultado e espelha o desempenho do Sistema de PD&I do país (ver QUADRO 2, a seguir).

Quadro 2
DEPÓSITOS DE PEDIDOS DE PATENTES
(PRIVILÉGIO DE INVENÇÃO)

ANO	1994			1996		
	TOTAL	RESID.	NÃO RESID.	TOTAL	RESID.	NÃO RESID.
JAPÃO	370.652	320.175	50.477	401.251	340.861	60.390
EUA	209.691	109.981	99.710	223.419	111.883	111.536
ALEMANHA	127.413	49.402	78.011	155.095	56.757	98.338
FRANÇA	86.285	16.130	78.155	98.508	17.090	81.418
BRASIL	15.000	2.295	12.705	16.500	2.665	13.835

FONTE: Estatísticas da OMPI –Organização Mundial da Propriedade Intelectual

franca2.pmd 19 5/2/2004, 11:05

Em relação a este Indicador cabe alertar sobre dois aspectos: 1) o fato de se aplicar, no Japão, com freqüência, a estratégia de apresentação de múltiplos pedidos de invenção para uma determinada criação tecnológica (processo e produto) como forma de defesa do princípio inventivo básico, o que gera um viés nos dados relativos a este País. Isto não significa, entretanto, que sua posição não seja de destaque e de ponta dentre os países mais avançados; 2) para uma análise mais aprofundada, há necessidade de se identificar o conteúdo tecnológico desses Pedidos de Patente, para se verificar os inventos realmente capazes de representar avanços tecnológicos expressivos e/ou "revolucionários". Isto é, geradores de muitos outros avanços tecnológicos e com resultados econômicos, financeiros e sociais significativos.

Estes aspectos não invalidam, entretanto e substancialmente, a relação que se busca estabelecer, a nível deste trabalho, entre a produção de ciência pura ou pesquisa fundamental de um lado e pesquisa aplicada, tecnológica e as inovações, de outro.

A intenção é a de sinalizar para a menor eficácia para inovação do Sistema de PD&I da França, em relação aos dos Países Referência (EUA, Japão e Alemanha), no que diz respeito à capacidade de transferir aos elos finais (tecnologia e inovação) desta cadeia o excelente potencial e a efetiva competência do seu elo inicial, a Pesquisa Fundamental.

e) outro importante Indicador de Resultado diz respeito à Balança Tecnológica. Uma vez mais a França apresenta a modesta posição de frágil equilíbrio, com resultados ainda negativos no longo período, enquanto que os EUA, o Japão e a Alemanha apresentam curvas crescentes com resultados superavitários em termos de montantes de compra e de venda de tecnologia ao exterior.

Síntese do modelo francês de P&D

Em linhas gerais o Quadro da França aponta a seguinte situação:

a) posição privilegiada da Pesquisa Fundamental se comparada às da Pesquisa Aplicada, do Desenvolvimento Tecnológico e da Inovação;

franca2.pmd 20 5/2/2004, 11:05

b) forte presença do Estado e modesta participação da Empresa Privada até os anos 80, em termos de: volume de financiamento à PD&I; infra-estrutura e recursos humanos. Esta situação começa a se reverter, parcialmente, nos anos 90;

c) concentração da Pesquisa Industrial em muito poucos setores do parque produtivo francês. Apenas 5 (cinco) setores produtivos aplicaram, em 1999, 3/4 (três quartos) do total de investimento em P&D na França, sendo que estes mesmos setores (eletrônica; aeroespacial; indústria de transporte; automobilística, utilitários e caminhões; química e petroquímica; farmacêutica), não contribuíram com mais de 30% (trinta por cento) do PIB do país. Sendo que 60% (sessenta por cento) dos investimentos em P&D foram realizados por menos de 200 (duzentas) Grandes Empresas, num universo de 2.700 (duas mil e setecentas) Empresas que aplicam em P&D na França;

d) baixo grau de aproveitamento dos resultados da Pesquisa de Base no Desenvolvimento Tecnológico e na Inovação;

e) gargalos existentes, criados pelo arcabouço jurídico e institucional relativos a este campo.

O diagrama 1 (anexo) mostra a forma de irrigação de recursos no Sistema de PD&I da França, segundo as Fontes e os Usos, as Instituições, os Agentes, as Atividades, os Instrumentos e os Programas, destinatários destes recursos.

Da multiplicidade de informações contidas no DIAGRAMA 1 vale ressaltar:

a) sob a ótica do financiamento:

• A preponderância, mesmo que modesta, da participação das Empresas (Públicas e Privadas) no montante de financiamento aplicado na P&D em França, no ano de 1997:

- Empresas: 94,8 bilhões de francos
- Estado: 89,8 bilhões de francos.

A perda da posição predominante do Estado em termos de esforço em P&D se acentuou na década de noventa e tem como fatores relevantes: a) a Política de estímulo à participação mais

franca2.pmd 21 5/2/2004, 11:05

efetiva do Setor Privado, principalmente de Grandes Empresas, e, mais recentemente, das PME e PMI; b) a retração dos orçamentos de P&D nas atividades (Grandes Programas e Projetos) que dão suporte aos interesses estratégicos e militares da França (espacial, aeronáutica, nuclear, comunicações, por exemplo); c) a crescente participação das Empresas Privadas nos Programas Padrão ("Programmes Cadre") da União Européia.

- a ainda expressiva fatia de inversões em P&D militar, apesar do constante declínio de seus montantes na fase mais recente, alocando 23% (vinte e três por cento) do total de P&D financiado pelo Estado.

  Estes recursos se destinam: 74% para os Grandes Programas Tecnológicos, cujos interesses estratégicos e militares são fortes; 23% para P&D exclusivamente militar; e apenas 3% para apoio à Pesquisa Fundamental e Formação.
- o importante peso dos Grandes Programas Tecnológicos, cujo total alcança 40,5% da Despesa Pública em P&D, correspondendo a 36 bilhões de francos (1997).

b) sob a ótica da execução:

- concentração da pesquisa tecnológica em algumas grandes empresas estatais.
- concentração da pesquisa em um número restrito de áreas com orientação para defesa.
- concentração da pesquisa aplicada em alguns grandes organismos de pesquisa público.
- concentração da pesquisa na região parisense.

O Sistema de PD&I da França se apoia em 4 (quatro) pilares essenciais: o Estado (universidades, laboratórios públicos de pesquisa, empresas estatais); a Empresa Privada; a União Européia, e, mais recentemente, as 22 Regiões da França. O papel desses Grandes Atores, em linhas gerais, é o seguinte:

1. o Estado, como:

- agência central de planejamento;
- regulamentador e fiscalizador;
- gestor de grande parte do orçamento de PD&I (Programas, Projetos e Ações);

franca2.pmd 22 5/2/2004, 11:05

- agente de fomento e de financiamento;
- maior fornecedor de infra-estrutura, principalmente de "grandes equipamentos", e de recursos humanos (pesquisadores, engenheiros e docentes);
- mobilizador nos Grandes Programas Tecnológicos e Projetos de maior parte;
- agente principal no campo da Pesquisa Fundamental.

2. a Empresa Privada, atuando como:

- importante interveniente como financiador de atividades de P&D, principalmente a partir da década de 90;
- ator essencial no processo de geração de tecnologia e de inovação;
- parceiro nos Grandes Programas Estratégicos e nos Programas Padrão da Comunidade Européia.

A Tabela 2, a seguir, permite uma visão da dimensão dos volumes de financiamento usados nos laboratórios dos Grandes Grupos Industriais franceses que mais investem nessa área.

Tabela 2

GRANDES GRUPOS	ORÇAMENTO DE P&D (BILHÕES DE FRANCOS) 1998	RELAÇÃO:ORÇAMENTO DE P&D/ VOL. DE NEGÓCIOS 1998
01. ALCATEL	18,30	13,10
02. RENAULT	10,49	4,30
03. THOMSON-CSF	10,00	24,70
04. RHÔNE-POULENC	8,50	9,80
05. PSA	8,50	3,80
06. AÉROESPATIALE	8,37	15,24
07. ELF	6,55	3,10
08. FRANCE-TÉLÉCOM	5,00	3,10
09. ALSTHOM	2,92	3,10
10. EDF	2,90	1,50
11. SCHNEIDER	2,60	5,20
12. VALEO	2,48	6,20
13. L´ORÉAL	1,88	2,50
14. SAINT-GOBAIN'	1,64	1,40
15. BULL	1,47	5,90
16. TOTAL	1,39	0,80
17. SUEZ-LYONNAISE	1,20	0,60
18. USINOR	1,00	1,40
19. PIERRE FABRE	0,94	13,90
20. AIR LIQUID	0,87	2,10
21. FRAMATOME	0,78	4,30
22. DANONE	0,78	0,90
23. VIVENDI	0,67	0,30
24. PECHINEY	0,60	0,90
25. GAZ DE FRANCE	0,47	0,70

FONTE: Ministère de l'Education Nationale, de la Recherche et de la Technologie – FR

franca2.pmd 23 5/2/2004, 11:05

No ano de 1998 o total de financiamento, para os Grupos a seguir mencionados alcançou 115,9 bilhões de francos, cuja origem foi: 91 bilhões de fundos dos próprios Grandes Grupos; 12,3 bilhões de recursos públicos; 12,6 bilhões de outras fontes, principalmente do exterior.

AS REGIÕES DE FRANÇA:

O processo de inserção das 22 Regiões de França no contexto das atividades de planejamento e de execução da Política de PD&I da França, no modelo descentralizado, teve início em 1982, aprovado pelo Parlamento, no início do primeiro mandato do Presidente François Mitterand.

Os objetivos e as vantagens mais evidentes desse processo são:

- desconcentrar as atividades de PD&I, antes extremamente adensadas em alguns poucos pólos, principalmente na Região Parisiense;
- aumentar a interação e a integração entre as 22 Regiões e destas com os Organismos Centrais de Planejamento, regulação e Execução, aumentando a sinergia, melhor explorando o potencial, as vocações regionais e locais, e seus recursos humanos e materiais.

O principal instrumento que dá suporte a este processo de descentralização é o PLANO ESTADO-REGIÃO. No caso específico dos Contratos de Plano Estado-Região relativos ao XIº PLANO FRANCÊS (2001/2006) o total de compromissos financeiros para o respectivo quinqüênio (Orçamento Plurianual, conhecido como FRAC – "FONDS RÉGIONAUX D´AIDE AU CONSEIL"), foi da ordem de 65 (sessenta e cinco) bilhões de francos (cerca de US$ 10 bilhões), sendo a contribuição do Estado da ordem de 60% (sessenta por cento), em média, cabendo às Regiões uma contrapartida de 30% (trinta por cento), e às Entidades Regionais (Câmaras de Comércio, Entidades de Classe, por exemplo) o restante de 10% (dez por cento).

A partir da década de 90 e mais precisamente quando do retorno do governo socialista ao poder, este Sistema de Planejamento Descentralizado passou por profunda reformulação, objetivando principalmente que as 22 Regiões adotassem Programas e Projetos,

franca2.pmd 24 5/2/2004, 11:05

de acordo com as suas respectivas vocações, potencialidades e recursos, mas rigorosamente atrelados às estratégias, às prioridades e aos objetivos maiores, definidos pelo Governo (central).

Cabe à DATAR – "Délegation à l´Amenagement du Territoire et à l´Action Régionale" a coordenação desta integração.

A UNIÃO EUROPÉIA

Em que pese não fazer parte do Sistema de PD&I da França e não se subordinar às suas Políticas, a UNIÃO EUROPÉIA representa importante fonte de estímulo ao desenvolvimento científico e tecnológico deste País, devido:

- ao aporte financeiro que realiza;
- à capacidade de mobilização, de aglutinação, de recursos, principalmente para a execução de Grandes Programas e Grandes Projetos multilaterais.

O principal instrumento de PD&I da União Européia são os "Programmes-Cadre" (Programas-padrão de pesquisa e desenvolvimento tecnológico), lançados na sua primeira geração, no período de 1984-1987, vigentes hoje na sua quinta geração (1997-2001).

Estima-se que o Programa-Padrão, na sua 3ª Geração, tenha alocado cerca de 1,4 bilhões de francos, por ano (período 1991-1994), nos laboratórios públicos e privados franceses, sendo que a participação da França tem sido de até 3 (três) sobre 4(quatro) Projetos do conjunto de atividades de PD&I da União Européia.

Os principais fundamentos para a adoção dos Programas-Padrão são:

- Programas e Projetos de PD&I que, por razões diversas, são mais úteis, mais rentáveis e mais eficazes ao serem implementados e apoiados em nível europeu;
- Programas e Sub-Programas específicos de PD&I em áreas ou setores cujos problemas sejam comuns e cujas soluções interessem a vários países europeus (proteção do meio ambiente, saúde, por exemplo);
- Grandes Projetos cujas exigências em termos de recursos financeiros e de pessoal técnico-científico estão acima de um eventual esforço unilateral de um Estado-membro (por exemplo: fusão termonuclear);
- Projeto de P&D que valorizem e visem fortalecer o

franca2.pmd 25 5/2/2004, 11:05

estabelecimento de normas comuns ao mercado interno europeu;

- Sub-Programas específicos e Projetos de PD&I que, por suas características e/ou campo de atuação, cumpram o papel de articulação ou de complementariedade de competências e de conhecimentos existentes entre os Estados-membros.

As atividades de planejamento, e de coordenação da implantação, de fomento, de apoio e de avaliação de resultados da Política Tecnológica da França se distribuem entre os seguintes

Agentes:

- "Ministère de l'Education Nationale et de la Recherche et de la Technologie";
- "Ministère du plan et de l'Aménagement du Territoire";
- "Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie";
- "Ministère de la Défense";
- Representações das 22 Regiões da França;
- DATAR – "Délegation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Regionale";
- "Comissariat Général du Plan";
- ANVAR – "Agence Nationale pour la Valorisation de la Recherche

e mais recentemente o

- Conselho de Análise Econômica (criado em julho de 1997, diretamente subordinado ao Primeiro Ministro).

O orçamento civil, relativo à PD&I ("Budget Civil Recherche et de Développement – BCRD"), que contempla os créditos oriundos do Estado ("crédits d'Etat"), destinados ao financiamento da Pesquisa Civil, atende a 15 (quinze) Ministérios e diversas Instituições não diretamente subordinadas a estes, estando previsto para 2001 o montante de 55,4 bilhões de francos franceses (cerca de 8,4 bilhões de Euros).

franca2.pmd 26 5/2/2004, 11:05

CAPÍTULO 2

PD&I INDUSTRIAL NA FRANÇA

As atividades de Pesquisa Aplicada, de Desenvolvimento Tecnológico e de Inovação, na França, são os elos frágeis da cadeia da PD&I. Pelo menos duas razões cabem ser citadas:

a) o enfoque maior dado ao mercado interno e a relativa baixa agressividade em relação ao mercado externo (competitividade, inversão de capitais, etc), provavelmente devido à forte participação, no longo período, dos segmentos da pecuária, da agricultura e da agroindústria e do turismo no PIB francês, exigindo menor esforço do setor industrial (balanço comercial, emprego, etc). Não significa que o parque industrial não seja importante, entretanto com muitas áreas de deficiência, se comparado com os Países-Referência (EUA, Japão, Alemanha);

b) a forte dependência das Empresas Privadas em relação ao Estado, em termos da Pesquisa Fundamental, da infra-estrutura (grandes equipamentos, imóveis), recursos financeiros e humanos.

Estes e outros fatores levaram á uma baixa agressividade das atividades de PD&I Industrial na França, motivo da atual preocupação de toda a sociedade francesa e razão das modificações realizadas recentemente, abordadas mais adiante. De forma breve pode-se apontar:

- a pouco expressiva participação das PME e PMI no esforço de criação e de inovação tecnológica;
- os baixos níveis de investimento em PD&I, em relação ao volume de negócios, das Empresas Privadas, inclusive as Grandes Empresas e os Grandes Grupos Industriais;
- o baixo percentual de pesquisadores dedicados à Pesquisa Aplicada, ao Desenvolvimento Tecnológico e à Inovação;

franca2.pmd 27 5/2/2004, 11:05

- a dependência externa em termos de tecnologia (déficits crônicos no fluxo de trocas);
- a relativa ineficiência de certos Instrumentos e Mecanismos existentes orientados para a criação de tecnologia e para a inovação tecnológica.

Diagnóstico das barreiras e oportunidades para inovação

O processo de reflexão acerca do preparo da sociedade francesa à era da inovação teve início em meados da década de noventa, quando se observa o instável e frágil desempenho da economia francesa, principalmente sua capacidade de gerar novos empregos e de manter um crescimento sustentado.

Um primeiro diagnóstico de base detectava que a França estava mais bem situada no plano científico do que no plano tecnológico. Entretanto, o documento que imprimiu uma clara nova orientação para a inovação na política tecnológica francesa foi o "Rapport de Mission sur la Technologie et l´Innovation", também conhecido como "Rapport Guilhaume", datado de 1998. Algumas conclusões desse relatório foram:

- descolamento entre a produção científica e a posição tecnológica da França;
- a constatação que a fraqueza da pesquisa tecnológica é um sério handicap para o sistema nacional de inovação;
- o dispositivo de transferência e de difusão de tecnologia é demasiado complexo;
- as estruturas de cooperação com as empresas previstas na lei de 1982 (por exemplo, a criação de "Groupements d´intérêt Public-GIP) são pouco utilisadas;
- as relações contratuais com as empresas ainda apresentam um grande potencial de desenvolvimento;
- os rendimentos de patentes não estão à altura do potencial científico;
- a mobilidade dos pesquisadores estatutários para as empresas é quase inexistente.

franca2.pmd 28 5/2/2004, 11:05

CAÍTULO 3

NOVAS ORIENTAÇÕES E PRIORIDADEDS

Com base no diagnóstico acima ("Rapport Guilhaume") foram indicadas novas orientações e sugeridas novas prioridades para a política tecnológica e de inovação, dentre as quais destacamos:

- sustentar a criação ou a extensão pelos estabelecimentos de ensino superior de estruturas de interface profissionalizadas com a esfera econômica;
- reestruturar o dispositivo nacional com a criação de um "Centre de la recherche technologique";
- assegurar um acompanhamento real de uma política de valorização dos resultados da pesquisa;
- alargar os critérios de avaliação dos pesquisadores;
- promover a criação de empresas com forte potencial de crescimento;
- adotar uma política em favor do emprego científico e tecnológico nas empresas;
- avaliar sistematicamente e simplificar os dispositivos de transferência e difusão da tecnologia;
- intensificar o papel do capital de risco;
- re-centrar o financiamento público em torno de três prioridades: a- criação de empresas inovadoras e transferência de tecnologia para as PMEs; b- ação específica para as empresas médias e filiais autônomas dos grandes grupos; e c- reforço da eficácia do acoplamento entre a pesquisa pública e as empresas, financiando a ação de cooperação ao invés de contratos individuais;
- promover uma maior transparência para os dispositivos de apoio regional, com uma redefinição das funções da ANVAR e das DIRES; e
- expandir a difusão e assegurar a continuidade do "crédit d´impôt recherche".

A Lei de Inovação de 1999 (Loi No. 99-587 du 12 juillet 1999; e Loi sur l´innovation et la recherche-Circulaire du 7 octobre 1999 relative à la mise em oeuvre des dispositions de la loi no. 99-587...)

franca2.pmd 29 5/2/2004, 11:05

deu expressão a essas orientações fixando como objetivos principais a promoção da transferência de resultados de pesquisa do setor público para a indústria e a criação de empresas inovadoras. A lei contém 4 grandes seções:

1- mobilidade de pesquisadores para empresa:
- criação de empresa
- possibilidade de atuar como consultor de empresa inovadora
- participar com até 15% do capital da empresa
- participar do conselho de administração da empresa

2- cooperação entre as instituições públicas de pesquisa e as empresas:
- criação de incubadoras de empresas
- desenvolver serviços de valorização da pesquisa
- simplificar as formalidades administrativas e de gestão de contratos

3- estrutura fiscal singular para empresas inovadoras:
- facilitação do sistema de bônus de subscrição para empreendedores
- facilitação do regime dos fundos de investimento em inovação
- melhoria dos termos dos incentivos fiscais para empresas inovadoras (*crédit d´impôt recherche*)

4- adequação do marco legal para empresas inovadoras:
- extensão do regime de sociedade por ações simplificada
- maior liberdade contratual que permita o crescimento dessas firmas
- possibilidade de emitir ações com prioridade de direito de voto que permitam aos empreendedores de manter o controle da empresa sem impedir o aporte de capital
- possibilidade de constituir uma empresa com apenas um associado
- redução do formalismo nas empresas com poucos meios administrativos e que precisam tomar decisões rápidas.

NOVOS INSTRUMENTOS DA POLÍTICA TECNOLÓGICA DA FRANÇA

Alguns dos principais Instrumentos de fomento ao desenvolvimento e à inovação tecnológica, criados e em aplicação no período recente, são:

franca2.pmd 30 5/2/2004, 11:05

- a lei sobre a inovação e a pesquisa (promulgada em 12 de julho de 1999), que objetiva basicamente a inserção dos pesquisadores e docentes em empresas privadas, geradoras de tecnologias e inovadoras e a criação de empresas com este perfil;
- o instrumento de fomento à criação de Incubadoras e o "Fundo de Capital Semente" ("Fonds de Capital Amorçage"), criado para estimular a implantação de empresas emergentes;
- os Instrumentos voltados ao desenvolvimento de redes de pesquisa e de inovação tecnológicas, através da associação de laboratórios públicos a empresas;
- as medidas fiscais, financeiras e jurídicas adotadas em benefício das empresas de tecnologias inovadoras, no sentido de facilitar as condições de acesso e de aplicação dos "crédits d'impôt recherche" e a criação de "bônus de subscrição por parte dos criadores de empresas"(BSPCE).

Algumas das medidas concretas (e alguns de seus resultados) do ponto de vista financeiro e institucional que foram tomadas desde então para apoiar as orientações da lei foram:

- 300 milhões de francos para criação de fundos de capital semente (150) e para incubadoras (150)- já foram criadas 29 incubadoras e 10 fundos de capital semente, dos quais 5 nacionais nas áreas de tecnologia da informação (I-Source com INRIA), microeletrônica (com CEA), bioengenharia, multimídia e telecomunicações e 5 regionais, que no total tem previsão que tivessem sido alavancados 700 milhões de francos até o final de 2000;
- já em 1998, foram alocados 600 milhões de francos para um primeiro fundo público de capital de risco, para alavancar fundos de capital de risco setoriais e regionais; e 300 milhões de francos para fundo de capital de risco do banco Europeu de Investimentos – em 2000 esse primeiro fundo investiu 91% desse montante em 19 fundos de capital de risco que totalizam 5,6 bilhões de dólares e já investiram 1,5 bilhões de francos em 205 empresas emergentes;
- 100 (1999) e 200 (2000) milhões de francos para concurso

franca2.pmd 31 5/2/2004, 11:05

de criação de empresas inovadoras de base tecnológica com vistas a criar 500 empresas inovadoras;
- desenvolvimento de redes de pesquisa e inovação tecnológica – 3 novas criadas nas ciências da vida, 3 em tecnologias da informação e 3 em materiais e transportes; e
- os fundos mútuos de investimento em inovação (FCPI), criados em 1997, beneficiaram 261 PMEs.

CAPÍTULO 4

A POLÍTICA DE INOVAÇÃO DA UNIÃO EUROPÉIA E A FRANÇA

Em um recente colóquio promovido pela Presidência francesa da União Européia foram expressas as idéias motoras da França para uma política tecnológica e de inovação para a região:

- monitorar os estágios iniciais das empresas inovadoras;
- mobilizar financiamentos privados em prol da inovação;
- coordenar os programas e dispositivos nacionais e europeus de apoio às empresas inovadoras;
- favorecer o desenvolvimento do capital de risco europeu;
- decentralizar o apoio europeu à inovação nas PMEs;
- promover a formação para inovação e desenvolver uma cultura empreendedora;
- identificar novas necessidades de habilidades e competências e adaptar o sistema educativo a elas;
- desenvolver os instrumentos e serviços da sociedade da informação, entre outros a Internet, evitando a exclusão digital;
- desenvolver a inteligência pública da ciência;
- promover a inovação organizacional;
- aumentar o esforço de P&D na Europa;
- desenvolver a inovação nas PMEs à partir dos resultados de pesquisas;
- introduzir um sistema europeu de patentes que atenda às necessidades dos demandantes;
- favorecer a mobilidade de pesquisadores no plano europeu;

franca2.pmd 32 5/2/2004, 11:05

- reforçar a atratividade da Europa para os melhores pesquisadores mundiais.

A União Européia definiu 4 novos eixos para uma política de C&T européia: 1- Papel reforçado para as PME; 2- atenção com a dimensão regional; 3- questões de propriedade intelectual; e 4- recursos humanos.

Mais recentemente (setembro 2000), a Comissão Européia adotou uma comunicação intitulada "A inovação em uma economia baseada no conhecimento", que representa um prolongamento de seus esforço em favor da inovação iniciados no final de 1996, quando foram publicados o Livro Verde e o Primeiro Plano de Ação para Inovação na Europa. Novas dimensões que serão objetos de ações específicas nos próximos anos incluem um programa multianual em favor da empresa e do empreendedorismo e a promoção do desenvolvimento do capital de risco na Europa.

CONCLUSÕES

A exposição acima demonstra, de um lado, que o esforço contínuo na promoção da PD&I na segunda metade do século passado, permitiu à França entrar no grupo de países mais avançados tecnologicamente; aponta, por outro lado, para a persistência de insuficiências e gargalos no sistema francês de apoio, fomento e coordenação da PD&I, principalmente no que diz respeito à geração de inovações.

O ponto que parece ser de mais difícil superação para a França, no momento em que o desafio da inovação se apresenta para as sociedades do conhecimento em formação, é o do ainda insuficiente aproveitamento dos resultados das pesquisas fundamentais para inovação. Ou seja, estabelecer arranjos institucionais e programas de incentivos capazes de promover a adequação do pessoal e da infraestrutura de pesquisa fundamental às necessidades da pesquisa tecnológica e, em última análise, das demandas de inovação da sociedade francesa e de sua indústria, para manutenção da competitividade sustentável.

A política tecnológica e de inovação recente da França, tem

franca2.pmd 33 5/2/2004, 11:05

buscado superar tais barreiras e definir uma nova orientação através de diferentes instituições, estratégias e ações:

- re-estruturação da infraestrutura jurídica e organizacional;
- busca de maior integração do setor privado e do setor público no esforço de inovação tecnológica;
- redução e/ou eliminação das barreiras institucionais à relação anterior;
- maior integração no desenho, implementação e avaliação das ações com as 22 regiões.

Tais ações tem como objetivos básicos:

- o mais eficiente aproveitamento dos recursos humanos no desenvolvimento tecnológico orientado para inovação;
- potencializar, ampliar e renovar constantemente, com base em avaliações sistemáticas, o alcance e impacto dos diferentes mecanismos de promoção da inovação;
- aumentar o grau e extensão do processo de aprendizado para inovação e competitividade das instituições e agentes da PCT&I francesa, em particular, e da sociedade francesa, em geral.

Ainda que seja prematura uma avaliação do impacto dos mecanismos e ações resultantes dessa nova orientação da PCT&I francesa, não resta dúvida que os a filosofia e os princípios a ela subjacentes, e as formas de suas respostas institucionais, oferecem valiosos subsídios para reflexão dos rumos da inovação no Brasil. Alguns desses resultados são:

- Desde 12/1999 cerca de 100 empresas foram criadas por ano (Vs. média 20 antes)
- Rede de incubadoras cresceu desde 1998 para 30 em Junho 2000
- (42) tecnopólis e (200) pepinières
- (13) redes temáticas de inovação tecnol. -transportes, pilha combustível, etc.
- Incentivo fiscal para P&D chegou a FF3 bilhões em 1999, 700 empresas, 90% PME

Avaliações de impactos preliminares dessa política recente em favor da inovação tecnológica indicam por um lado um avanço absoluto na geração de empresas inovadoras que, entretanto, repete

franca2.pmd 34 5/2/2004, 11:05

o padrão de concentração em apenas algumas poucas grandes instituições públicas; mas por outro: 1- uma resistência cultural ao risco inerente à inovação por parte dos pesquisadores da grande maioria das instituições e de grandes empresas públicas, 2- dificuldade de MPMEs em manter um esforço continuado de P&D para inovação, 3- ausência de crescimento significativo no seu impacto sobre o emprego das MPMEs inovadoras estabelecidas nesses últimos anos. Uma lista dos limites e barreiras da atual política francesa de inovação inclui:

- 50 start-ups por ano saem da pesquisa pública, mas somente uma universidade holandesa (Twente) gera 15.
- Poucos organismos criaram vÁrias start-ups na última década, mas o resto quase nada.
- Maioria das empresas criadas no marco CNRS tiveram baixa geração de emprego
- Das 19 star-ups criadas na Tecnopolis de Rennes, apenas uma por um pesquisador
- Pepinières carecem de estrutura de acompanhamento dos projetos.
- Ausência de competências empreendedoras nos jovens doutores
- Cultura de risco ainda ausente nas instituições e parceiros da inovação
- Falta de especialistas em direito da propriedade intelectual
- Cultura de inovação nas PMEs limitada a um reduzido número de empresas.
- Critérios de partilha de direitos de propriedade intelectual frágeis prejudicam a inovação

Algumas lições que se podem tira dessa breve análise dos resultados ainda bastante preliminares do esforço francês na área de inovação são:

- Importância de desenvolver cultura empreendedora nos pesquisadores
- Papel crítico da administração de risco tecnológico
- Atividades cooperativas de longo prazo
- Construção de confiança é fundamental
- Instituições de pesquisa + start-ups não equivale a cluster

franca2.pmd 35 5/2/2004, 11:05

BIBLIOGRAFIA

CALLON, M. ET LARE**DO**, P. *L´Impact des Programmes Communautaires sur ee Tissu Scientifiquee et Technique Français*. Paris: La Documentaation Française, 1990.

Commissariat General du Plan -CGP. *Recherche et innovation: la France dans la compétition mondiale*. Paris: La Documentation Française, 1999.

DATAR. *Schéma des Services Collectifs de l´Enseignement Supérieur et de la R&D*. Ministère de l´Éducation Nationale, de la Recherche et de la Technologie. Paris: Document soumis á consultation, 2001.

GUILHAUME, H. *Rapport de mission sur la technologie et l´innovation*. Préparé pour les Ministères charges de la recherché, de l´économie et de líndustrie. Paris, 1998.

GUSMÃO, R. *L´engagement français dans l´Europe de la recherche*. Paris: Econômica, 1997.

LAREDO, P. L´Impact em France des programmes communautaires de recherche. Paris: Lês Presses de l´Ecole de Mines de Paris, 1995.

Ministère de la Recherche: La politique de sutien á l'innovatión.

Ministère de la Recherche: De novelles mesures en faveur de l'innovation

OMPI – Estatísticas da Organização Mundial da Propriedade Intelectual.

Organisation for Economic Cooperation and Development. *A new economy? The changing role of innovation and information technology in growth*. Paris: OECD, 2000.

_____. *Knowledge management in the learning society: education and skills*. Paris: OECD, 2000.

_____. *Employment and growth in the knowledge-based economy*. Paris: OECD, 1996.

_____. Manual de Oslo. [S.l.], 1977.

franca2.pmd 36 5/2/2004, 11:05

_____. *OECD information technology outlook: ICTs, E-commerce and information economy*. Paris: OECD, 2000.

_____. *Science, technology and industry outlook: science and innovation*. Paris: OECD, 2000.

_____. Rapport de l´OCDE sur les Indicateurs de la Science et de la Technologie – Nº 3. Paris: OECD, 1989.

Présidence Fraçaise de l'Union Européene. *La politique de soutien à l´innovation en France*. Paris: Ministère de l´Économie, des Finances et de l Industrie/Ministère de la Recherche, 2001.

SCHWARTZENBERG, Roger-Gérard: Conferência à Imprensa.

franca2.pmd 37 5/2/2004, 11:05

ANEXO

Quadro 1
Infra-estrutura pública em matéria de P&D

Entidades	Função	Campo ou Área
a) de natureza científica e tecnológica:		
- CNRS e seus Institutos	Pesquisa fundamental e Formação	Ciências Sociais e Humanas
- UNIVERSIDADES	Pesquisa fundamental e Formação	Ciências Sociais, Humanas e Exatas
- GRANDES ESCOLAS	Pesquisa fundamental e Formação	Ciências Sociais, Humanas e Exatas
- INRETS	Pesquisa fundamental	Transportes
- INRA	Pesquisa aplicada	Agronomia
- INSERM	Pesquisa aplicada	Saúde e Medicina
- IRD	Pesquisa aplicada	Desenvolvimento
- INRIA	Pesquisa aplicada	Automação e Informação
- CEMAGREF	Pesquisa aplicada	
- INED	Pesquisa aplicada	
b) de natureza industrial e comercial:		
- INFREMER	Pesquisa aplicada	Exploração do Mar
- CIRAD	Pesquisa aplicada + Cooperação Int.	Agronomia
- ONERA	Pesquisa aplicada	Agroespacial
- CEA	Pesquisa aplicada	Energia nuclear
- CSI	Pesquisa aplicada	Sociologia da Inovação
- AFME		
c) de Apoio ao Sistema de P&D:		
- MENRT	Ministério	Geral
- MEFI	Ministério	Geral
- ANVAR	Agência de apoio e fomento	Projetos de P&D
- ADEME	Agência de apoio e fomento	Energia e Meio Ambiente
- CNES	Agência de política de P&D	Espaço
- DGCA	Agência de política de P&D	Aviação Civil
d) vinculadas à Defesa Nacional:		
- DGA	Agência de política de P&D	Armamentos
- DRET	Pesquisa aplicada	Defesa Nacional

Fontes: "Budget"Civil em R&D e OCDE (1999a)

franca2.pmd 38 5/2/2004, 11:05

CARACTERÍSTICAS ESTRUTURAIS DA ECONOMIA FRANCESA*

José Ricardo Tauile**
Ceci Juruá***

INTRODUÇÃO[1]

A França sempre foi um país de destaque mundialmente, tanto em termos econômicos, como culturais. Isto era tanto mais verdade quando a liderança dos primórdios da revolução industrial provinha da Europa com a Inglaterra e a Alemanha para passar a reagir à avassaladora massificação da economia Setentrional. Com a ascensão da hegemonia americana, particularmente após as duas guerras mundiais, a França deixou de disputar diretamente uma pseudo liderança mundial (política? econômica?) e da cultura americana (passou, por assim dizer do delírio das guerras napoleônicas ao pesadelo do desafio americano).

Não sendo este somente um problema da França (até porque a "ameaça" não provém estritamente dos EUA, mas também do Extremo Oriente), os principais países da Europa Ocidental, deixaram por hora, e na medida do possível, suas rixas de lado e uniram-se na empreitada de coordenar suas ações econômicas para, quem sabe, efetivamente contestar esta liderança americana. Hoje em dia, a importância da França internacionalmente (especialmente de sua economia) depende, e cada vez mais, de destacar-se no âmbito de uma Europa forte. Longe do escopo deste trabalho, entretanto, está uma análise deste movimento de conformação de um bloco Europeu que tem uma significativa dimensão política, para a qual, aliás, o MRE deve estar muito bem preparado. Não obstante, acreditamos que um quadro consolidado com as principais dimensões gerais dos países europeus, como o que se segue, pode ajudar a situar melhor a posição francesa no momento, para quem deseja apenas uma primeira aproximação.

---

* Trabalho encomendado pelo Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais do Ministério das Relações Exteriores do Brasil

** Professor titular do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro

*** Economista

[1] Os autores agradecem o apoio da estagiária Joana Costa, aluna do IE/UFRJ, mas a isentam de qualquer responsabilidade por equívocos ou deficiências contidos neste trabalho.

franca2.pmd 39 5/2/2004, 11:05

A França e a Europa, um quadro panorâmico

Pays	Superficie	População	Densidade	PNB Por volume	PNB Por habitante	Fecundidade	Esperança de vida	Consumo de energia
		(milhões)	(hab/km2)	(em milhares de $)	(em $)	(nº médio de crianças/mulher)		(kgep/hab.)
ALBANIE	29 000	3,4	117,2	2,9	870	2,2	71	317
ALLEMAGNE	357 000	82,1	229,9	2 075,2	25 350	1,3	77	4 231
ARMÉNIE	30 000	3,8	126,6	1,9	490	1,3	71	476
AUTRICHE	84 000	8,1	96,4	218	25 970	1,5	78	3 439
AZERBAÏDJAN	87 000	7,7	88,5	4,4	550	1,9	72	1 129
BELGIQUE	31 000	10,2	329	250,6	24 510	1,6	78	5 031
BIÉLORUSSIE	208 000	10	48	26,8	2 630	1,3	68	2 449
BOSNIE-HERZÉGOVINE	51 000	3,8	74,3	n.c.	n.c.	1,4	73	n.c.
BULGARIE	111 000	8,2	73,8	11,3	1 380	1,1	71	2 482
CHYPRE	9 000	0,9	100	n.c.	n.c.	1,8	77	n.c.
CROATIE	57 000	4,6	80,7	20,4	4 580	1,5	72	1 687
DANEMARK	43 000	5,3	123,2	170,3	32 050	1,7	76	3 994
ESPAGNE	506 000	39,3	78	551,6	14 000	1,2	78	2 729
ESTONIE	45 000	1,4	31,1	5	3 480	1,2	70	3 811
FINLANDE	338 000	5,2	15,3	123,9	23 780	1,7	77	6 433
FRANCE	552 000	59,4	107,6	1 427,2	23 480	1,8	78	4 224
GÉORGIE	70 000	5,3	78,3	3,4	620	1,2	73	423
GRÈCE	132 000	10,6	80,3	124	11 770	1,3	78	2 435
HONGRIE	93 000	10	107,5	46,8	4 650	1,3	71	2 492
IRLANDE	70 000	3,8	54,2	71,4	19 160	1,9	76	3 412
ISLANDE	103 000	0,3	2,9	n.c.	n.c.	2	79	n.c.
ITALIE	301 000	57,8	192	1 134	19 710	1,2	78	2 839
KAZAKHSTAN	2 717 000	14,9	5,5	58,9	1 230	1,7	65	2 439
KIRGHIZSTAN	199 000	4,9	24,6	1,4	300	2,8	67	665
LETTONIE	65 000	2,4	36,9	6	2 470	1,2	70	1 806

Pays	Superficie	População	Densidade	PNB Por volume	PNB Por habitante	Fecundidade	Esperança de vida	Consumo de energia
	(Km2)	(milhões)	(hab/km2)	(en milliards de $)	(en $)	(nº médio de crianças/mulher)		(kgep/hab.)
LITUANIE	65 000	3,7	56,9	9,7	2 620	1,3	72	2 376
LUXEMBOURG	3 000	0,4	133,3	n.c.	n.c.	1,7	77	n.c.
MACÉDOINE	26 000	2	76,9	3,4	1 690	1,9	73	n.c.
MALTE	316	0,4	1 290,3	n.c.	n.c.	1,8	77	n.c.
MOLDAVIE	34 000	4,3	126,4	1,6	370	1,3	67	1 029
NORVÈGE	324 000	4,5	13,8	146,4	32 990	1,8	78	5 505
OUZBÉKISTAN	447 000	24,8	55,4	17,6	720	2,8	69	1 798
PAYS-BAS	41 000	15,7	387,8	384,3	24 320	1,6	78	4 800
POLOGNE	323 000	38,6	119,3	153,1	3 960	1,4	73	2 721
PORTUGAL	92 000	10	108,6	105,9	10 600	1,5	75	2 051
ROUMANIE	238 000	22,4	94,1	34,2	1 520	1,3	69	1 957
ROYAUME-UNI	245 000	59,8	244	1 338,1	22 640	1,7	77	3 863
RUSSIE	17 075 000	145,2	8,5	352,5	2 270	1,2	67	4 013
SLOVAQUIE	49 000	5,4	110,2	19,4	3 590	1,4	73	3 138
SLOVÉNIE	20 000	2	100	19,6	9 890	1,2	75	n.c.
SUÈDE	450 000	8,9	19,7	221,8	25 040	1,5	79	5 869
SUISSE	41 000	7,1	171,1	275,1	38 350	1,3	80	3 699
TADJIKISTAN	143 000	6,4	44,7	1,8	290	3,7	68	562
RÉPUBLIQUE TCHÈQUE	79 000	10,3	130,3	52	5 060	1,1	75	3 938
TURKMÉNISTAN	488 000	5,2	10,6	3,3	660	2,5	66	2 613
TURQUIE	775 000	65,3	84,2	186,3	2 900	2,3	69	1 142
UKRAINE	604 000	49,5	81,9	37,5	750	1,3	68	2 960
YOUGOSLAVIE (Rep. fédérale)	102 000	10,7	104,9	n.c.	n.c.	1,6	72	n.c.
PAYS DE RÉFÉRENCE ÉTATS-UNIS	9 364 000	275,6	29,4	8 351	30 600	2,1	77	8 076

Fonte: "Bilan du Monde", Edition 2001, Le Monde, p. 36/37.

Dado que não nos foi solicitado que realizássemos um trabalho de formulação de políticas na relação com a França preferimos, ao longo deste texto, evitar a análises normativas, que implicassem de imediato ações de política externa. Poderíamos dizer coisas que são mais ou menos óbvias, e independentes do texto e das informações que se seguem, como por exemplo, que a França e a Europa, unida por detrás

franca2.pmd 40 5/2/2004, 11:05

dela, configuram-se como alternativas reais às orientações econômicas e políticas americanas para o hemisfério; que, num outro extremo, a França é uma parceira de excelentes qualificações para construir uma rede ferroviária para trens de grande velocidade inicialmente estabelecendo um triângulo entre Rio, São Paulo e Belo Horizonte, e ramificando-se a seguir para outros pontos do País (Brasília, Sul, Nordeste); ou que em termos da nova economia, o relativo atraso francês nas novas tecnologias de informação poderá vir a ser contrabalançado, ao menos parcialmente, por sua melhor capacidade de lidar com as tecnologias da saúde (da biotecnologia à genômica); ou que, no âmbito das artes e da cultura, a França tem não somente uma posição destaca internacionalmente mas também uma histórica afinidade com o Brasil; ou ainda, que muito podemos aprender com suas iniciativas de "economia solidária".

O texto que se segue divide-se, então em duas grandes parte. Na primeira trata-se da economia francesa em diversos de seus aspectos, como finanças, indústria, terciário, primário, economia social, comércio exterior, investimentos internacionais e internacionalização da economia francesa, com a profundidade (ou a falta de) que um trabalho com este escopo permite. Na segunda parte trata-se da participação francesa na economia brasileira. Depois de um panorama geral, abordam-se com mais detalhe os segmentos automobilístico, construção civil, siderurgia, materiais elétricos e eletrônicos, indústrias diversas, serviços (hotelaria, finanças e turismo), distribuição/comercialização, o projeto Tecnópolis/ Petrópolis e o comércio Brasil França. Por fim cabe também notar que apesar de que um dos conjuntos de dados com que trabalhamos se referisse ao ano de 1996 as respectivas informações utilizadas só o foram Poe não comprometerem a qualidade da análise que se deseja estrutural e não meramente conjuntural.

A ECONOMIA FRANCESA

DADOS GERAIS

A população francesa em 2000 foi estimada em 59,4 milhões de habitantes. Dado o produto nacional bruto de U$ 1,427 trilhões, a renda per capita calculada para este ano teria sido de U$ 23,480.00 (ver Le Monde, Bilan du Monde, Edition 2001).

franca2.pmd 41 5/2/2004, 11:05

Em 1995 a taxa de atividade era de 55%, dos quais 86% assalariados (os dados são do INSEE[2]). Naquele ano, o salário médio, líquido de impostos, era de FF 139 mil, cerca de US$ 23.000. Dentre os assalariados (em 1997), 11% recebiam o SMIC, salário mínimo, de FF 39,4 / hora, (à época, cerca de US$ 6).

Segundo a mesma fonte, em 1996 quando o PIB foi estimado em FF 7,8 trilhões, o consumo por habitante teria sido de FF 82.000. Note-se que este consumo de cerca de US$ 13.500/hab/ano, é absolutamente próximo dos níveis da Alemanha, Bélgica e Dinamarca, e apenas 15% inferior ao dos USA, em 1994.[3]

O patrimônio nacional em 1996 era de FF 29,6 trilhões, dos quais 80% estavam em poder das famílias. Este patrimônio familiar era repartido igualmente em ativos não financeiros (como habitação, representando 40% do patrimônio nacional) e ativos financeiros. O endividamento interno total naquele ano (1996) era de FF 10,8 trilhões, ou seja, cerca de 1/3 do patrimônio nacional, e era repartido em proporções aproximadamente semelhantes, entre Estado, famílias e setor privado.

Grosso modo, em termos de Produto Nacional Bruto e sujeito a pequenas diferenças por conta de classificações próprias e aproximações estatísticas, a repartição do valor agregado pela economia francesa era a seguinte em 1966: 5,5% são provenientes da agricultura (incluindo aí indústrias agro-alimentares - IAA), 25,2% da indústria (incluindo energia, e construções e obras públicas) e 68,3% do setor serviços (inclusive transportes e telecomunicações). Já em termos do volume de emprego de uma força de trabalho de quase 22,3 milhões de pessoas, 4,5% estavam no setor primário (exclusive indústrias agro-alimentares), 25,2% na indústria (curiosamente percentagem é a mesma, porém aqui inclui não só construção mas também IAA) e 70,2 % no terciário.

ALGUMAS - E BREVES - DIMENSÕES FINANCEIRAS

O chamado M1 (moeda em circulação e depósitos à vista) era de FF 1,8 trilhão, dos quais 14% em papel moeda. (o que corresponde a pouco mais de 20% do PIB). Entre 1993 e 1996, a taxa de juros de curto prazo foi declinante, passando de 8,6% para 3,9%; já a taxa de

[2] Os dados desta seção quando não acompanhados de fonte devidamente identificada, provém do INSEE. Ver por exemplo, "Tableaux de L'Économie Française 1997-1998"

[3] Os dados incluem os serviços não comercializados.

franca2.pmd 42 5/2/2004, 11:05

juros de longo prazo, ficou estável, entre 6 e 7%.

No último ano daquele período, isto é, em 1996, a emissão bruta de valores mobiliários no mercado interno foi de FF 761 bilhões e no mercado internacional alcançou FF 193 bilhões. Paris ocupava, como praça financeira no mundo, o 7º lugar, após a Bolsa de N. York, Tokyo, Osaka, Reino Unido, Nasdaq e Alemanha.

O valor capitalizado através de ações em bolsa, de alguns dos principais grupos franceses pode ser visto na tabela a seguir:

Valor capitalizado em bolsa (em dezembro de 1996 em FF bilhões):

Grupo	Valor
Oreal (1º)	132,1
Carrefour (2º)	129,8
Elf Aquitaine (3º)	129,2
LVMH	126,6
Total	**101,9**
Cie Génerale des Eaux	78,8
Alcatel Alsthom	67,4
Axa (seguros)	63,7
Grupo	Valor
Saint Gobain	63,6
Air Liquide (10º)	59,2
Michelin (22º)	32,4
Schneider (23º	32,3
Peugeot (25º)	29,3
Renault (30º)	26,7

Já em termos de maiores lucros (brutos), as dez empresas mais bem sucedidas em 1995 foram : France Télécon (FF 9,2 bi), Crédit Agricole (FF 6,5 bi), Elf Aquitaine (FF 5.0 bi), Usinor-Sacilor (FF 4.4 bi), Compagnie de Saint Gobain (4,2), LVMH (4,0), Société Générale (3,8), l'Oréal (3,6), Carrefour (3,5), Rhône-Poulenc (FF 3,3 bi). Fonte:INSEE

A INDÚSTRIA FRANCESA

As indústrias agrícolas e alimentares, de bens intermediários, de

franca2.pmd 43 5/2/2004, 11:05

bens de capital, de consumo corrente e a construção civil[4], respondem por cerca de 24% do Valor Agregado, e 24% do Emprego Interno. Energia, e Transportes e Comunicações fornecem cerca de 7% do Emprego, e os Serviços (comerciais e não comerciais) mais o Comércio ficam com aproximadamente 65% do Emprego Total Interno. Nos últimos 15 anos, o ramo industrial que mais cresceu foi o automobilístico e de bens de consumo durável (90,6%), seguido por bens de equipamentos profissionais (75,1%), indústria manufatureira (47,5%) bens intermediários (34,4%) e bens de consumo não durável (26,3%)

A tabela a seguir mostra o valor da produção industrial e a formação bruta de capital fixo, por ramo de atividade no ano de 1996.
Produção industrial
Valor da produção e FBCF, em FF bilhões :

	V P	FBCF
Bens intermediários	1.012,7	61,1
Bens de capital/empresas	839,5	30,6
Bens de capital/famílias	42	2,2
Veículos e outros mat.transporte terrestre	399,3	24,2
Bens de consumo corrente	796,1	31,9
TOTAL INDUSTRIA MANUFATUREIRA	3.089,6	150,0
Petróleo e gás natural	272,1	10,6
Eletricidade, gás e água	283,8	53,4
Construção civil (inclui escritórios e residências)	793,5	659,8

Uma medida da concentração econômica em 1996 é que 1.000 empresas realizavam 58,2 % do faturamento industrial (excluídos impostos), fornecendo 41,6% dos empregos. Os maiores grupos industriais franceses têm uma forte atuação internacional., seis dos dez maiores gru-

[4] Entre as maiores empresas de construção civil estão a Bouygues (91,8 mil empregados), SGE (60,8 mil), GTM Entrepose (68,3 mil), Eiffage (46,2 mil), Dumez-GTM (34,5 mil) e a Sogea (27,2 mil empregados). É curioso notar que a lei do acesso social à propriedade foi editada em 1996, como incentivo à construção civil; os empréstimos passaram a ter taxa de juros = zero.

franca2.pmd 44 5/2/2004, 11:05

pos têm mais de 60% de seu faturamento proveniente do exterior e 20 dos 30 maiores têm mais de 50% de seu faturamento vindo do exterior. Os 30 maiores grupos, segundo o faturamento (em 1995) estão relacionados no quadro I que se segue.

Quadro I. Os 30 primeiros grupos franceses, industriais e de serviços
Faturamento no Exterior

Empresas	Percentual %
1.Total Fina Elf (petroleo)	73.0
2. Carrefour (distribuicao)	38.0
3.Vivendi (servicos, comunicacao)	42.8
4.PSA (automoveis)	64.6
5.Renault (automoveis)	63.4
6.EDF(eletricidade)	18.6
7.Suez Lyonnaise (servicos, comunicacoes)	66.6
8.France Telecom (telecomunicacoes)	12.8
9.Alcatel (equipamentos para Telecomunicacoes)	85.0
10. Saint Gobain (materiais, Bens Intermediarios)	65.3
11.Aventis (quimica, farmacia)	51.0
12. PPR (distribuicao)	48.1
13. Casino (distribuicao)	18.8
14. SNCF (transporte ferroviario)	20.2
15.Alstom (equipamentos ferroviarios)	79.8
16.Bouygues (construcao civil, comunicacoes)	36.5
17.La Poste (correio)	
18.Michelin (pneus)	86.0
19.Usinor (siderurgia)	67.2
20.Danone (agroalimentar)	62.7
21.Aerospatiale Matra (aeronautica, defesa)	72.5
22.Lagardere (defesa, comunicacao)	63.7
23.Loreal	83.1
24. Lafarge (materiais, bens intermediarios)	78.5
25.Air France (transporte aereo)	53.0
26.Pechiney (aluminio, embalagem)	59.8
27.Gaz de France (distribuicao de gas)	5.8
28.Eridania (agroalimentar)	78.9
29. LVMH (luxo)	80.0
30. Schneider Eletric (equipamentos eletricos)	82.0

Fonte : Le Monde - Bilan 2001

(1) Fundiu com a sociedade de defesa aeronáutica da Daimler Benz, criando EADS. (2) Acaba de comprar 36% do capital da Nissan. (3) Fundiu com segunda maior distribuidora francesa, a Promodès. (4) Nasceu da fusão entre Rhône-Poulenc e Hoechst

franca2.pmd 45 5/2/2004, 11:05

O SETOR TERCIÁRIO

Comércio, Transportes e Telecomunicações, Serviços Comerciais, Serviços não Comerciais, Locações Imobiliárias, Seguros e Serviços Financeiros constituem 72,3% do Valor Agregado e 70% do Emprego Interno. A maior participação no VA é dos serviços não comerciais (ou serviços públicos), com 18,2% do VA constituindo, em 1996 o ramo/setor mais importante do sistema econômico

Dois grupos atacadistas, Carrefour e Promodès, fazem parte dos 50 maiores grupos industriais europeus, ocupando o 9o e o 14o lugar no ranking das empresas francesas. As seguradoras UAP e AXA estão listadas em 7o e 11o lugar dentre as 50 maiores empresas francesas.

Uma medida da concentração econômica no terciário francês é que as 1.000 maiores empresas de serviços não públicos detêm cerca de 42,5% do faturamento total do terciário comercial, e 35% do emprego.

É no terciário onde se localiza grande parte das sociedades responsáveis pelas novas tecnologias de informação e de comunicação (NTIC's). Em 1996 eram 4.393 empresas fazendo parte do setor audiovisual, com faturamento de FF 59,6 bilhões, FF 23 bilhões de valor agregado, e 28 mil assalariados permanentes. Pouco mais de 2.000 empresas produzindo filmes (661), programas de TV (561), e programas especiais por encomenda (940). Na distribuição, difusão e exploração de salas comerciais atuavam 1.100 empresas. Outras mil são indústrias técnicas. 54,7 % da receita do cinema foram para filmes norte-americanos, ficando 37,3% para os filmes franceses.

Dentre as principais fusões anunciadas em 2000, figuram a compra de Orange (R.U.) pela France Télécom (US$ 46 bilhões) e da Seagram (Canadá) pela Vivendi, por US$ 40 bilhões. A Seagram era proprietária dos estúdios de cinema Universal, da gravadora Universal Music (ex-Polygram), número um na Europa. Com esta fusão, Vivendi habilitou-se ao audiovisual, para a produção do programas/conteúdo para seu espaço Internet Vizzavi, em parceria com o britânico Vodafone. Vivendi e Vodafone detêm 80 milhões de assinantes em sua rede de celulares européia.

Em novembro de 2000, os grupos Suez-Lyonnaise e Groupe Arnault associaram-se para os serviços de celulares e de Internet. As duas reunidas controlam 1/3 do capital de Europ@web, holding com participação em 46 sociedades Internet. Essas fusões são uma manifestação forte da importância que os franceses atribuem às NTIC-

franca2.pmd 46 5/2/2004, 11:05

Novas Tecnologias de Informação e de Comunicação. Cabe notar ainda, para fins deste trabalho, que segundo estudos realizados pelo banco de origem francesa Sudaméris, em matéria de NTIC's a América Latina é considerada uma zona emergente privilegiada, da qual se espera um mercado dinâmico cujo crescimento anual pode chegar a 150% nos próximos anos.

O SETOR PRIMÁRIO

A França ocupa o primeiro lugar, dentre os países da UE, em matéria Valor Agregado Líquido agrícola, a custo de fatores. Ocupa o primeiro lugar também em produtos agrícolas específicos como cereais, plantas industriais (oleaginosos, beterraba), vinhos e animais. Porém, apenas duas sociedades - Grupo Danone e Eridania Beghin-Say - figuram entre os dez maiores produtores de bens agro-alimentares, dentre os países da UE (contra seis sociedades britânicas).

Cabe notar que, em 1995 o número de propriedades agrícolas elevava-se a 735 mil, das quais 26% maiores do que 50 hectares, caracterizando um sistema empresarial com boa repartição das unidades agrícolas.

A ECONOMIA SOCIAL[5]

Uma característica da chamada economia social imposta historicamente em razão da desconfiança para com o fisco e para com o setor privado, é a não lucratividade. Isto porque, as associações nascem de um processo de autoafirmação popular, em combate permanente contra o Estado e contra a Empresa. Atualmente já tem uma dimensão bastante expressiva. São 900.000 associações, das quais 150.000 contratam assalariados; um milhão de assalariados em tempo integral (método de equivalência), um milhão como voluntários. Dos empregados, 46% estão em Saúde e Serviços Sociais (que absorvem, também, 47% dos gastos). Dentre os voluntários, 47% estão no segmento Cultura e Lazer.

Há três tipos de unidade social: as sociedades mutuais (mutuelles), as cooperativas e as associações, cuja formação foi estimulada por Lei Centenária - a de 1901. Esta lei é um marco porque permitiu a auto-organização da sociedade civil, sem consentimento prévio do Governo, daí ser vista como uma lei de liberdade, de autonomia, de iniciativa cidadã. O Código tributário define as prerrogativas

[5] Esta seção baseia-se fortemente nos artigos, "Associations et lucrativité", de Alain Lipietz, e "L'originalité du modèle français", de Edith Archambault, in: Problèmes Economiques 2712).

franca2.pmd 47 5/2/2004, 11:05

tributárias das associações não lucrativas. Tratava-se de um corpo intermediário, entre Igreja e Estado, para atividades tradicionais de solidariedade: as obras sociais. Para Gide e Jaurès, as associações foram precursoras do Estado-providência até a Liberação, tornando-se depois sub-contratados do Estado.

O conjunto de regras que prevalece, entre as quais, o princípio de direção (uma pessoa, uma voz), o princípio de indivisibilidade das reservas e a lucratividade limitada, permite situar as unidades da economia social como empreendimentos comerciais não orientados pelos critérios de lucro. O princípio de gestão "uma pessoa, uma voz, um voto" é considerado democrático na medida em que a regulação do poder vincula-se à adesão de pessoas, e não à participação no capital (que é o princípio das S/A).

Via de regra, a unidade social dispõe de um capital próprio que não é apropriável pelos associados; é coletivo e indivisível, decorrendo daí sua autonomia "existencial" com relação aos fundadores e seus sucessores. Seu objetivo é um projeto social que não se confunde com os benefícios e ganhos particulares dos associados. A interpretação atual de não lucratividade (conceito que excluiria as cooperativas) sinaliza que, em havendo excedente, ele deve ser reinvestido no projeto social.

Vale notar que há diversos países onde a chamada economia solidária é mais importante do que na França. Por ordem decrescente: Holanda, Irlanda, Bélgica, Israel, Estados Unidos, Austrália e Reino Unido. Esses são resultados de pesquisa realizada no âmbito do programa John Hopkins, para 13 países, com apoio da Fondation France, na França. Verificou-se ênfase em três setores ligados ao Estado-providência : educação, saúde e serviços sociais. Na França predominam os serviços sociais em parceria com o Estado e com a Seguridade Social. Há a construção de um laço social e uma estrutura em rede, em todos os países. A autora distinguiu quatro modelos associativos, os tipos ideais: modelo renano, anglo-saxão, escandinavo e mediterrâneo.

O "modelo renano" é apontado pela maioria dos autores como o mais próximo da prática francesa. Regrupa os países centrais a oeste da Europa: Alemanha, Holanda, Bélgica, Austria e Suiça, além da França. Tem como características: organizações poderosas, antigas, institucionalizadas, reunidas por preferências ideológicas, religiosas, políticas e sindicais. Existe financiamento estatal bem como da

franca2.pmd 48 5/2/2004, 11:05

seguridade social e é aplicado segundo princípio da subsidiariedade. Poucas são as doações e muitas as fundações com papel de intermediação financeira. Não é, entretanto um modelo "puro"; há mix, traços de outros modelos.

Uma portaria recente sobre tributação (de 15 de setembro de 1998) define empresas isentas de TVA, imposto profissional, imposto s/ lucro, segundo modalidades de aplicação do excedente. Gerou vários conflitos e negociações estão em curso entre as redes associativas e o ministério que as tutela.

A economia solidária não se confunde com o Terceiro Setor. Ela é um "halo societal". Por exemplo nela se enquadra um restaurante "de inserção" em zona pobre, com financiamento misto (público e comercial/vendas para um mercado). Não obstante, as unidades do Terceiro Setor optam, freqüentemente, pela forma associativa. Os integrantes da economia social são subvencionados pelo Estado, através da isenção de impostos, subvenção direta, isenção de cotizações sociais, etc. A participação de capital privado é possível, se for proveniente da comunidade beneficiária do projeto, ou de seus assalariados, e desde que não se adotem os padrões salariais da globalização, nem se admita a hegemonia dos fundos de pensão, nem a "governança corporativa".[6]

Comércio exterior

A França é o 4º exportador mundial, detendo uma participação de 6% do total do mercado mundial. É uma economia altamente competitiva tanto em preço quando em qualidade, vendendo no mercado internacional tanto produtos da agro-indústria quanto bens de alto conteúdo tecnológico (consórcio Airbus, material ferroviário, por exemplo).

Seus principais parceiros estão na União Européia, com a qual realiza pouco mais de 60% de suas trocas internacionais. Para a Alemanha, a França destina 15% ou mais de suas exportações. À União Européia, seguem-se Japão e Ásia que compram cerca de 7% das exportações francesas.

Três ramos industriais, vinculados à produção de bens de capital e de bens intermediários, constituem 50% das exportações da França: os bens de capital para empresas, os bens intermediários e material de transporte terrestre (ver tabela I a seguir), além dos bens de consumo corrente. Nas importações destacam-se os mesmos segmentos econômicos.

[6] Lipietz chega a defender que a economia solidária possa constituir uma alternativa ao serviço público, desde que se resolvam problemas vinculados ao seu financiamento.

franca2.pmd 49 5/2/2004, 11:05

Em valores nominais, o crescimento médio anual das exportações, entre 1985 e 1996, manteve-se em torno de 6%, com destaque para o segmento de serviços financeiros e seguros (expansão de 690%), um sintoma da financeirização e da globalização financeira, e para o segmento de bens de produção destinados às famílias (182%), no qual se incluem automóveis. No mesmo período, as importações cresceram a taxas menores, em torno de 5% a.a. Aí também merecem destaque os serviços financeiros e de seguros, com expansão de 717%, e o segmento de bens de capital utilizados por famílias (143%). O déficit mais significativo no comércio exterior, por ramo de atividade econômica, ocorre no de energia. Aí, o saldo negativo em 1996 foi o dobro do valor anual exportado.

Cabe notar, no escopo deste trabalho, que a França tem relações comerciais preferenciais com um amplo leque de países e regiões, mediante uma série de tratados e acordos internacionais. Entre os principais estão com a:

UE, União Européia;
EEA, Area Econômica Européia;
EFTA - Associação Européia de Livre Comércio;
União Aduaneira, Turquia;
Acordos de Associação, comércio preferencial, Chipre e Malta;
Acordo Europeu, comércio preferencial, ex- URSS;
Acordos de Associação euro-mediterrâneos, comércio preferencial, Norte da África;
Acordos de Parceria, Comunidade de Estados Independentes, Rússia e Ucrânia;
Comércio Mediterrâneo e Acordos de Cooperação, Norte da África e Síria .

franca2.pmd 50 5/2/2004, 11:05

Tabela I

Importações e exportações por grupo de produtos
Em bilhões de FF

Exportações (FOB)

	1985	1995	1996	Saldo (+) em 1996	Composicao (%)	Indice 1996/1985
Agric, silv e pesca	74,3	76,1	79,4	24,7	4,2	106,8
Ind agr e alimentares	77,2	139,9	141,9	32,9	7,5	183,8
Energia	37,2	35,6	39,4	-	2,1	105,9
Bens intermediarios	241,5	352,2	351,5	-	18,6	145,5
Bens K p/empresas	234,7	396,2	427	65,7	22,6	181,9
Bens K p/familias	9,4	25,3	26,6	-	1,4	282,9
Mat transp terrestre	101,9	186,3	198,6	30	10,5	194,9
Bens cons corrente	125,2	218	229	-	12,1	182,9
Transp e telecomun.	55,8	63,5	61,3	25,6	3,2	109,8
Serviços mercantis	88,1	118,8	130,7	100	6,9	147,3
Serv seg e ent financ	7,1	54,5	56,1	-	2,9	790,1
Correção territorial	71,5	136,6	144,1	-	7,6	201,5
TOTAL	**1.123,90**	**1.803,00**	**1.885,60**	**200,00**	**100,00**	**167,80**

Capacidade total de financiamento (saldo BP) **119,3**

Importações (CAF)

	1985	1995	1996	Saldo (-) em 1996	Composicao %	Indice 1996/1985
Agric, silv e pesca	50,6	56	54,7	-	3,2	108,1
Ind agr e alimentares	71,4	108,3	109,1	-	6,5	152,8
Energia	219,1	94,8	117,3	-77,9	6,9	53,5
Bens intermed.	236,6	367,6	352,4	-0,9	20,9	148,9
Bens K p/empresas	177,4	339	361,3	-	21,5	203,6
Bens K p/familias	18,1	34,1	32,5	-5,9	1,9	179,5
Mat transp terrestre	69,2	160,6	168,6	-	10	243,6
Bens cons corrente	128,4	223,6	229,1	-0,1	13,6	178,4
Transp e telecomun.	27,4	35,9	35,1	-	2,1	128,1
Serviços mercantis	46	68,1	73,6	-	4,4	1,6
Serv seg e ent financ	7	52,4	57,2	-0,8	3,4	817,1
Correção territorial	41,4	81,1	90,3	-	5,4	218,1
TOTAL	**1.092,60**	**1.621,50**	**1.681,20**		**100,00**	**153,80**

franca2.pmd 51 5/2/2004, 11:05

AS EXPORTAÇÕES

Há uma forte concentração estrutural nas atividades de exportação da economia francesa.[7] Das 110 mil empresas que participam em atividades de exportação (1 em cada 20 empresas francesas), apenas 300 delas (0,3 %) garantem a metade das exportações anuais. As 4 empresas exportadoras mais importantes - Renault, Peugeot, Airbus Industries e Citroen - realizam 10% das exportações francesas, o equivalente ao que obtêm outras 100 mil pequenas exportadoras.

Cerca de 100 grupos industriais realizam 50% das exportações francesas, cabendo os 10 primeiros lugares a :

Grupo	Numero de empresas exportadoras	Atividade principal
Peugeot SA	43	indústria automobilística
RN Usinas Renault	48	indústria automobilística
Airbus Indústrias	2	bens de capital
Usinor-Sacilor	52	bens intermediários
Elf-Aquitaine	63	bens intermediários
Rhône-Poulenc	56	bens intermediários
EDF	2	eletricidade
Alcatel-Alsthom	63	bens de capital
IBM	9	bens de capital
LVMH	43	bens de consumo

A maior parte dos principais grupos industriais estão internacionalizados, com significativa parcela das exportações sendo dirigidas a suas filiais. O comércio intra-grupo atinge 42%, no conjunto dos grupos industriais, e deste total 3/4 não sofrem transformação no país destinatário, sendo apenas revendidos.

Os grupos detêm 75% das exportações da França, mas incluem apenas 8,5% das empresas exportadoras. Outros 25% são resultado de PME- pequenas e médias empresas- e de PMI - pequenas e médias indústrias. PME's e PMI's tem presença maior em atividades comerciais, do que na indústria. Suas exportações privilegiam produtos agríco-

[7] * Fonte: Edouard Bourcieu. "Groupes et PME dans les exportations françaises". IN: *Problèmes Economiques* No. 2606/ mars 1999.

franca2.pmd 52 5/2/2004, 11:05

las e bens de consumo corrente (madeira e couro). Sua presença é mais significativa nos países ligados historicamente à França.

No universo das PME's exportadoras, metade é constituída por filiais de grupos importantes com mais de 500 empregados. As PME, pequenas e médias empresas com até 500 empregados, realizam 48% das exportações. No caso de empresas industriais, as PMI realizam 30% das exportações e apresentam tendência ascendente. No universo de empresas com menos de 10 empregados, e exportadoras, 1/3 das vendas ao exterior cabe a unidades estrangeiras

Cabe aqui uma observação a respeito da participação da economia francesa na economia internacional "globalizada". Segundo estudos realizados por consultoras norte-americanas em meados dos anos 90, o processo atual de oligopolização não permitirá, em escala planetária, que mais de 10 empresas sobrevivam nos setores dinâmicos da economia mundial. Daí a importância, para um país, de ter pelo menos uma empresa dentre as 10 maiores do mundo - isto é, o oligopólio que dominará o mercado mundial. É importante notar que, pelos dados acima, a França está fora do setor de informática/internet.

Conforme já mencionado acima (item I.2), os principais países para os quais se destinam as exportações francesas são europeus (a Alemanha é o grande parceiro) com a adição dos Estados Unidos e do Japão. De modo similar, os principais fluxos de importações provém praticamente dos mesmos países (novamente, a Alemanha é o grande parceiro) com a adição da China, e retirada de Portugal (Ver quadro a seguir retirado do Bilan du Monde, Le Monde, edition 2001).
Sociedades francesas que figuram entre as dez maiores sociedades do mundo, em 2000.

.

INVESTIMENTOS INTERNACIONAIS

No total, o balanço de pagamentos é superavitário e a França é um país eminentemente exportador de capitais, ou investidor líquido. Seus investimentos no exterior, em 1998, atingiram cerca de Euros 35 bilhões, e os investimentos provenientes do exterior situaram-se em torno de Euros 25 bilhões, com saldo positivo de 10 bilhões.

franca2.pmd 53 5/2/2004, 11:05

PRESENÇA ESTRANGEIRA NA INDÚSTRIA FRANCESA[8]

Houve um considerável crescimento da presença de capital estrangeiro na indústria francesa nas duas últimas décadas: as filiais estrangeiras representavam, em 1980, 18% dos empregos e 24 % do faturamento; em 1998, esses percentuais passaram a 30% e 35,8%, respectivamente. Empresas de capital estrangeiro detêm participação importante nas exportações: 40%.

Quanto ao país de origem do capital estrangeiro, em primeiro lugar figuram os Estados Unidos, com quase 1/3 do emprego em empresas estrangeiras, seguindo-se Alemanha e Grã-Bretanha que, juntos, detêm outro terço. Destacam-se oito grupos: Philips, IBM, Sopartech, Fiat, Hoechst, Robert Bosch, United Technologies Co e Gec-Alsthom (uma joint-venture franco-britânica)

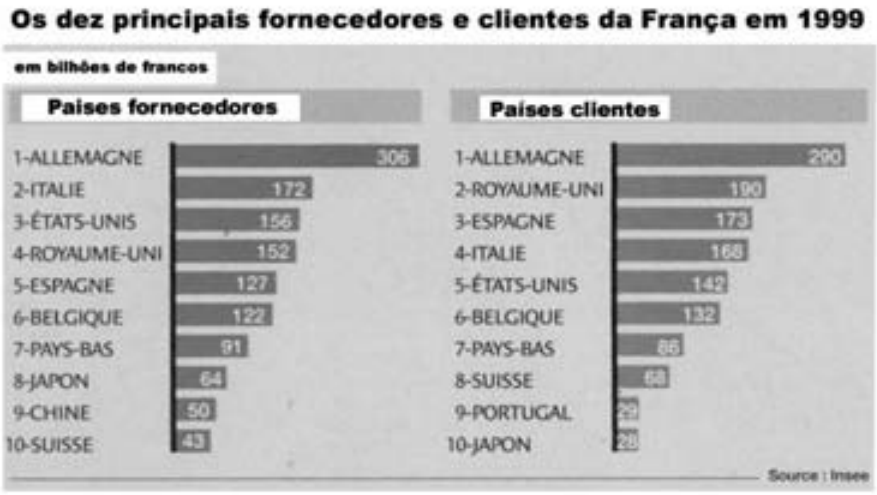
Até 1998, havia 3.134 empresas controladas por capital estrangeiro, com forte presença no universo de empresas de porte médio (250 a 2.000 empregados) e fraca presença no universo das grandes empresas. Entre as pequenas empresas, as de capital estrangeiro são praticamente inexistentes.

Em conjunto, as empresas de capital estrangeiro têm participação importante nos mercados de tecnologia avançada: 47% do faturamento total deste universo. Três setores merecem destaque em razão de percentual ainda mais elevado de sua participação: aparelhos de recepção e de gravação de som e de imagem (85%), máquinas para escritório (77%), e material para informática e farmácia (56%).

Nos segmentos de média-alta tecnologia, a parte do capital estrangeiro é menor - 33% -, merecendo destaque os segmentos de equipamentos mecânicos (74%), material médico-cirúrgico (66%) e paraquímica (64%). O capital estrangeiro tem presença forte também nos setores de média-baixa tecnologia - 42% -, com realce para equipamentos para automóveis (69%), eletrodomésticos (53%), bicicletas, motocicletas e outros materiais de transporte (54%), material ferroviário "rodante" (77%) e construção naval (52%).

[8] Esta seção em grande parte resume o artigo de Paul Feuvrier e Thérèse Lehucq - "L'implantation étrangère dans l'industrie française", in: Problèmes Economiques No. 2692.

franca2.pmd 54 5/2/2004, 11:05



PANORAMA GERAL

Uma parcela significativa dos grandes grupos franceses têm sua origem nas empresas públicas privatizadas a partir da década de 1980. Esse é o caso de vários grupos cuja presença intensa é mais recente na economia brasileira: Saint Gobain, Alcatel, Alsthom, Renault, Usinor, Thomson. Mas o relativo atraso da vinda dos grandes grupos de capital francês, comparativamente aos capitais norte-americano, japonês e inglês, não se deve apenas a esse fator institucional. Na verdade, durante a primeira metade dos anos 1990 os franceses, além de estarem às voltas com a reversão do ciclo recessivo, concentraram sua atenção sobretudo nos países asiáticos. É a partir de 1997-1998 que se acentuam os fluxos de investimento para o Brasil e, ao final da década, o Brasil já ocupava o segundo lugar no conjunto dos emergentes como país receptor de investimentos franceses.

As informações que computamos para avaliar, qualitativamente, as relações comerciais e econômicas Brasil/França foram retiradas, sobretudo, de revistas especializadas e da imprensa diária. Nossa opção foi dar destaque às macro-estruturas: as cadeias produtivas, os grandes grupos econômicos, e as posições de liderança setorial. Em anexo, contudo, figura o número de empresas associadas à Câmara de Comércio Brasil/França, que é um bom indicador da presença do capital francês na economia brasileira.

franca2.pmd 55 5/2/2004, 11:05

Atualmente, os investimentos franceses no Brasil têm presença marcante em duas grandes cadeias - automotiva e construção civil -, em alguns segmentos industriais específicos de produção de equipamentos e de bens intermediários - siderurgia e material elétrico/eletrônico -, no comércio atacadista e de varejo - os hiper e supermercados -, na fabricação de bens agro-industriais - produtos lácteos e carnes -, nos ramos dos químicos e farmacêuticos e em ramos de serviços vinculados ao turismo.

Empresas ou grupos franceses ocupam posições de liderança em alguns setores como: hotelaria, siderurgia e fabricação de vidros. E até empresas estatais tiveram oportunidade de instalar-se aqui em posição absolutamente confortável, como na distribuição de energia elétrica no Rio de Janeiro.

Constata-se uma "desvantagem" dos franceses justamente no ambicionado setor de NTIC'S ou novas tecnologia de informação e de comunicação: informática e telecomunicações.[9] No entanto, anúncio recente de que a Alcatel poderia comprar a norte-americana Lucent Technologies, forte na economia brasileira, se viesse (ou vier) a ser confirmado, colocaria a empresa francesa com "força igual ou superior à de Cisco e Nortel" (revista Isto É - Dinheiro, de 30-05-2001). Além do mais, essa aquisição poderia deixar com a Alcatel um importante laboratório implantado no Brasil, o Bell Labs, onde é desenvolvida tecnologia de dados, ótica, sem fio, de acesso e Internet móvel. Já são clientes do Bell Labs empresas de porte como Embratel, Telesp Celular, Telemar, Telefônica, Brasil Telecom e Eletronet. Na verdade, desde a escolha, por licitação, do padrão GSM para operações nas bandas C, D e E de telefonia celular, o entusiasmo de franceses e europeus em geral, com a economia brasileira aumentou. A Alcatel e a ex-estatal francesa Matra, participam também da área de construção de satélites utilizados em telefonia.

Já o comércio eletrônico entre Brasil e França deverá ser estimulado brevemente, em decorrência da adesão do grupo Peugeot ao sistema COVISINT, o maior mercado virtual do mundo do qual já fazem parte Renault, Nissan, GM, Ford e Daimler/Chrysler. Trata-se de um

[9] A desvantagem francesa na nova economia por conta de uma certa fragilidade quanto às NTIC poderá eventualmente ser contrabalançada, pelo menos em parte, num segundo "round" da atual revolução tecnológica, em função de uma possível melhor capacidade relativa de sua economia lidar com as novas tecnologias de saúde como a "genômica".

franca2.pmd 56 5/2/2004, 11:05

sistema que permite que as negociações entre montadoras e fornecedores se façam por meio da Internet. (Le Monde de 23-05-2001).

por setor	empresas	(receita em U$ bi)
Aeronautica :	Aerospatiale - Matra (1)	13,9
	Thomson - CSF	*6,9*
Agroalimentaire	Danone	*14,2*
Automoveis	*Peugeot PSA*	*40,3*
	Renault (2)	*40*
Bancos		
	BNP Paribas	*40,1*
	Credit Agricole	*32,9*
Bens de Consumo		
	Loreal	*11,4*
Bens Intermediarios		
	Saint Gobain	*24,5*
	Usinor	*14,5*
Distribuicao		
	Carrefour (3)	*39,8*
Eletronica-Equipamentos de Telecomunicacoes		
	Alcatel	*24,5*
Equipamentos Elétricos		
	Alstom	*16,7*
Farmácia		
	Aventis (4)	*13,4*
Informatica	*nenhuma empresa francesas dentre as 10 maiores do mundo*	
Meios de Comunicação		
	Lagardere Groupe	*13,1*
Petróleo		
	Total Fina Elf	*82,8*
Seguros		
	Axa (1° lugar mundial)	*87,6*
Serviços Coletivos / Públicos		
	Vivendi	*44,4*
	EDF, Electricites de France	*34,2*
	Suez Lyonnaise	*33,5*
Telecomunicações		
	France Telecom	*29*

Enfim, mesmo sem que se tenha estudos mais precisos, é possível afirmar que a presença do capital francês na economia brasileira é significativa também no setor financeiro, de seguros, e de gestão de holdings, bem como de consultoria em geral. Aqui estão representações dos principais bancos (Société Genérale, Banque Nationale de Paris, Crédit Commercial de France, Crédit Lyonnais, entre outros), de grandes seguradoras (como a AXA, 8º lugar em valor capitalizado na Bolsa de Paris), de fundos interessados na previdência complementar, e consultoras do porte de Deloitte Touche Tohmatsu que desempenhou papel relevante nos estudos dirigidos à privatização dos serviços públicos. Muitas vezes, trata-se de uma participação obscurecida pela associação a gigantes mundiais (como a participação da Electricités de France na Eletropaulo, em associação com a norte-americana AES).

Cadeia Automotiva

As montadoras francesas vieram recentemente para o Brasil e trouxeram, consigo, um número bastante significativo de fornecedores. Dois grupos destacam-se: PSA/Peugeot/Citroen e Renault que, juntas, respondem por 20% da produção européia de veículos. Peugeot e Renault ocupam o primeiro e o segundo lugar, respectivamente, no conjunto de 100 grupos industriais que realizam 50% das exportações da França, e as duas juntas comandam 91 empresas exportadoras.

O grupo PSA/Peugeot/Citroen (19º no ranking europeu), com parcela ainda pequena do mercado automobilístico brasileiro (5%), mas atuando de forma absolutamente integrada a um número significativo de outras empresas francesas. De uma lista de 100 atuais fornecedores da Peugeot, 20 são empresas francesas (Gazeta Mercantil de 23-05-2001). O que confirma artigo de G. Reinaud, sobre a concentração em curso no setor automotivo que deverá reduzir em 80% o número de empresas no setor de autopeças; em 2005, segundo o artigo, não haverá mais do que uma centena de fornecedores de "módulos" e cerca de 300/400 fornecedores diretos de peças e componentes, o que representaria um percentual de 20% relativamente ao universo atuante em 1995 (in: Problèmes Economiques 2.603).

Naturalmente, a instalação no Brasil das fabricantes Renault e Peugeot acelerou a entrada no Brasil de unidades francesas fabricantes de autopeças.[10] Dentre elas destacamos:

franca2.pmd 58 5/2/2004, 11:05

- Valeo do Brasil, maior indústria de autopeças da França, produtora de partes e acessórios para veículos e motores. Embora esteja no Brasil desde 1974, só recentemente trouxe para cá sua linha inteira de produtos. Ela tem hoje, aqui, onze fábricas especializadas em sistemas térmicos, elétricos e de iluminação. O grupo emprega mais de 2.000 empregados.
- Grupo Faurecia, maior fabricante de escapamentos da Europa, que acaba de construir, no Brasil, três fábricas, para oferta não só de escapamentos mas também de assentos e interiores de veículos. Em outubro último comprou a Sommer Allibert, fabricante de cockpits em parceria com a Siemens.

A vinda da Peugeot estimulou ainda a implantação de filiais da PLASTIC OMNIUM, fabricante de pára-choques e frisos de porta. Esse grupo tem ainda um programa de investimentos para atender a demanda de tanques de combustível, por meio de joint venture com a belga Sovay.

Também a Renault instalou-se recentemente no Brasil, e já tem vários projetos de extensão em andamento. Está inaugurando nesses dias uma fábrica de motores, a Mecânica Mercosul, no Paraná. Trata-se de uma unidade industrial que agrega três linhas de usinagem de componentes do motor - blocos, cabeóte e virabrequins. Além de atender o mercado interno brasileiro, os motores fabricados deverão destinar-se à Argentina e ao Uruguai.

Na realidade, a chegada das montadoras francesas provocou uma mudança no perfil da oferta setorial. Estudo do SINDIPEÇAS / Sindicato Nacional da Indústria de Componentes para Veículos Automotores indica que o capital francês já ocupa o terceiro lugar neste ramo (6,6% de participação), atrás dos Estados Unidos (31,8%) e da Alemanha (23,4%).[11]

Finalmente, também nesta cadeia automotiva, e com presença mais antiga no Brasil, há a Sociedade Michelin, filial da Michelin francesa, responsável pela produção de pneus e de câmaras de ar para veículos. São cerca de 3.000 empregados na unidade do Rio de Janeiro.

---

[10] Ao lado da fábrica da Peugeot, em Porto Real, há uma área de 1 milhão de metros quadrados, o Tecnopolo Industrial, na qual estão as instalações de seus principais fornecedores, como Faurecia, Vallourec, Copo Fehrer e Gefco.

[11] Não custa ressaltar também a chegada de uma revendora dos veículos de marca francesa: a Aquitaine Veículos. Os dados desta seção quando não acompanhados de fonte devidamente identificada, provém do INSEE. Ver por exemplo, "Tableaux de L'Économie Française 1997-1998"

franca2.pmd 59 5/2/2004, 11:05

Cadeia da construção civil

O capital francês tem presença marcante ao longo da cadeia (filière) da construção civil, desde a fabricação de bens intermediários como cerâmica, amianto, gesso, cimento, vidro, etc, até a construção civil propriamente dita (como um bem final). Dois grandes grupos franceses destacam-se: Saint Gobain e Lafarge que ocupam, entre os mais importantes grupos franceses, industriais e de serviços, o 10^0 e o 24^0 lugar, respectivamente.

A sociedade Saint Gobain está entre os dez maiores produtores mundiais de bens intermediários, com faturamento de US$ 24,5 bilhões. É detentora de empresas de médio e grande porte dedicadas à fabricação de produtos de amianto e de cimento, de cerâmica, vidro e fibras de vidro, gesso, etc.

As principais empresas do grupo atuando no Brasil: Cia Vidraria Santa Marina (3.780 empregados), Norton Industria e Comércio Ltda (1.036 empregados); Eterbras Tec Industria Ltda (1.013 empregados), Cia Metalúrgica Barbará (857 empregados), Brasilit S/A (620 empregados), Carborundum do Brasil Ltda (289 empregados), Carborundum Abrasivos (212).

O grupo Saint Gobain detém participação acionária em várias outras empresas, sob forma de joint venture (um exemplo é a Cebrace, joint venture Saint Gobain/Pilkington, que atua na fabricação de vidro plano destinado à indústria automobilística e à construção civil).

O Grupo Lafarge, em vias de tornar-se o maior fabricante mundial de cimento, produz no Brasil também concreto e gesso e atua no Rio de Janeiro com duas filiais importantes: a Lafarge Brasil (2.500 empregados) e a empresa Cimento Mauá S/A (1.200 empregados). O grupo brasileiro Votorantim acaba de fechar acordo para compra de ativos do grupo Lafarge nos Estados Unidos e Canadá.

Diretamente na construção civil, destacam-se três sociedades de implantação recente no Brasil, embora já tenham planos de constituir uma rede nacional: Castorama, Leroy Merlin e a própria Saint Gobain. A sociedade Castorama já opera na comercialização de materiais de construção, decoração e jardinagem.

Siderurgia

O grupo Usinor tem sólida participação na siderurgia através de

franca2.pmd 60 5/2/2004, 11:05

várias empresas, dentre as quais destacamos Acesita, CST e uma fabricante de aços galvanizados, a Vega do Sul, que está sendo construída no estado de Santa Catarina. Assim como a Saint Gobain, a sociedade Usinor participa do grupo dos dez maiores fabricantes mundiais de bens intermediários.

A CST/Companhia Siderúrgica de Tubarão é a maior produtora de placas do mundo, utilizadas para fabricação de chapas, bobinas e peças estampadas. A Vega do Sul deverá absorver cerca de 50% das vendas da CST no mercado brasileiro, e utilizará um sistema de transporte pioneiro no Brasil - por barcaças oceânicas -, sistema que só é empregado no Japão e no golfo dos Estados Unidos. No momento, está em fase de implantação o novo laminador de tiras a quente da CST que lhe permitirá entrar no mercado de laminados a frio, em situação vantajosa relativamente à CSN, Usiminas e Cosipa.

A entrada da Usinor no capital da Acesita e da CST data de 1998, quando a Acesita já integrava o grupo controlador da CST, juntamente com Kawasaki Steel Corporation, California Steel Industries e Cia Vale do Rio Doce. Esta entrada deve ser igualmente creditada à presença maciça no Brasil de empresas francesas atuando nas cadeiras automotiva e de construção civil, grandes usuários de produtos da indústria siderúrgica.

O RAMO DE MATERIAIS ELÉTRICOS E ELETRÔNICOS

Aqui se concentram alguns gigantes mundiais, dentre os quais destacamos os grupos/empresas franceses : Alcatel, Alstom, Schneider, Thompsom.

A Alcatel ocupa o 7º lugar em "valor capitalizado" na Bolsa de Paris, na hierarquia européia ocupa o 21º lugar e é uma das dez maiores empresas do mundo em eletrônica e equipamentos para telecomunicações, com fortes possibilidades de integrar o oligopólio mundial neste ramo, em processo de formação/consolidação. No Brasil ela possui várias filiais, destacando-se a Alcatel Cabos do Brasil S/A, fabricante de fios e cabos para telecomunicações e utilizações diversas, possuindo um contingente próximo a 500 empregados, em São Paulo, a Alcatel Telecom, com mais de mil empregados em São Paulo, também. Também a Saft Nife Sistemas Elétricos LTDA, fabricante de onduladores, baterias, conversores, etc, é uma empresa do grupo Alcatel, operando uma unidade produtiva com mais de 200 empregados, em São Paulo Enfim, Alcatel

franca2.pmd 61 5/2/2004, 11:05

é o grupo francês mais importante dentro do que se convencionou chamar de NTIC's, novas tecnologias de informação e de comunicação.

O grupo Alstom é um dos dez maiores do mundo na produção de equipamentos elétricos, ocupando na França o 15º lugar dentre todos os grupos industriais franceses. Há várias filiais suas no Brasil, destacando-se duas unidades na fabricações de motores, geradores e transformadores elétricos: a Alstom Participações Ltda (com 4.000 empregados) e a Alstom T&D Ltda (245 empregados). Sua chegada ao Brasil data de 1997, quando comprou a Mafersa. Sua unidade construtora de vagões de aço é considerada um centro de excelência mundial e monopoliza, no interior do grupo, a oferta mundial de vagões de aço inox. Já foram feitas exportações de trens para Estados Unidos e para Argentina e, em breve, o grupo vai disputar uma licitação no Brasil, promovida pela Supervia, para construção de 20 trens de 4 vagões (licitação na qual vai concorrer com a Bombardier Transportation).

O grupo Schneider, 23º lugar relativamente ao valor capitalizado em Bolsa, 30º lugar dentre os grupos franceses industriais e de serviços, fabrica em São Paulo disjuntores, produtos e componentes elétricos diversos, em sua filial Schneider Electric Brasil Ltda, com mais de 800 empregados.

Finalmente, o grupo Thomson, um dos dez maiores do mundo no setor aeronáutico, atuando prioritariamente na oferta de sistemas de segurança e de radares, além de material elétrico e eletrônico diverso. No Brasil, sua filial mais importante localiza-se em Contagem, é a Thomson Tube Components Ltda, empregadora de quase 1.000 pessoas.

INDÚSTRIAS DIVERSAS

No setor têxtil e químico, deve-se destacar o grupo Rhodia, com várias filiais no Brasil. A Rhodia-Ster produz mensalmente 7,5 mil toneladas de fibra Alya Eco, substitutiva do algodão, destinada à confecção de alto padrão e fabricada a partir do PET- resina plástica utilizada na fabricação de garrafas de refrigerantes. Uma empresa de reciclagem criada em 1995, a Recipet, fornece insumos à cadeia têxtil e para os ramos de embalagens e de produtos químicos. Há também a Paramount Indústrias Têxteis, filial da VEV Service, com uma fábrica de tecidos e confecções, empregadora de 336 empregados, em São Paulo.

Entre as presenças a destacar no setor de produtos químicos e farmacêuticos estão os grupos L'Oreal e a Sociedade Sanofi-Sythelabo Ltda,

franca2.pmd 62 5/2/2004, 11:05

com filiais de grande porte (850 e 1250 empregados, respectivamente) implantadas no Rio de Janeiro. A L'Oreal, particularmente (e conforme já visto, segundo dados de 1995), é o maior grupo francês em valor capitalizado em Bolsa, ocupando o 23º lugar dentre os maiores grupos franceses industriais e de serviços. A L'Oreal figura também entre os dez maiores grupos mundiais produtores de bens de consumo corrente. O grupo petrolífero ELF também está presente nesse segmento produtivo, com ELF Atochem Brasil Química Ltda, produtora de formol, resinas, etc, empresa de grande porte (cerca de 300 empregados, em São Paulo).

Nos produtos alimentares, merecem ênfase as presenças de Danone e de Bom Grain-France, esta com a filial B.G. Brasil Indústrias Alimentícias Ltda (joint venture Bongrain/Polenghi) localizada em São Paulo, onde emprega mais de 500 empregados na fabricação e comércio de produtos do leite e derivados. A Coimbra, subsidiária brasileira do grupo Louis Dreyfus, tem cinco unidades esmagadoras de soja, em Cruz Alta (RS), Londrina (PR), Ponta Grossa (PR), Orlândia (SP) e Jataí (GO); ela opera na exportação de farelo de soja não transgênico destinado aos fornecedores da rede Carrefour, na França. Uma outra empresa que merece destaque, por seu tamanho é a Socil Guyommarc'h Ind e Com Ltda, filial a Guyomarc'h Nutrição animal, dedicada à alimentação de animais de fazenda, cães e gatos (490 empregados).

Na indústria de borracha e plásticos, figuram a BIC Indústria Esferográfica BRASILEIRA S/A, fabricante de esferográficas e artigos diversos em plástico (900 empregados), e a Rionil/Embalagens PVC, produtora de embalagens de plástico.

No ramo ótico há uma grande empresa, a Sudop Indústrias Óticas Ltda, com quase 600 empregados na produção de instrumentos de ótica e de lentes oftalmológicas, filial da Essilor Internacional.

No ramo de eletro-domésticos, há a Moulinex do Brasil S/A, com mais de 400 empregados na fabricação de aparelhos elétricos e de eletro-domésticos, filial da Moulinex S/A.

SERVIÇOS : HOTELARIA, FINANÇAS E TURISMO

O Grupo Accor está presente com a rede Hotelaria Accor do Brasil, a maior de todas as redes que operam em território brasileiro, detentora de 33% da oferta interna: 11.252 apartamentos em 98 hotéis, com cerca de 6.000 empregados. É um dos maiores grupos de

franca2.pmd 63 5/2/2004, 11:05

hotelaria do mundo. Filial do mesmo grupo, a TIcket Serviços S/A, do ramo de ticket alimentação, e a Wagons Lits Turismo Do Brasil Ltda agência viagens e atividades variadas de turismo, com um escritório de porte em São Paulo (mais de 200 empregados).

Operando em serviços financeiros, há vários bancos franceses. Um dos mais antigos é o Banco Francês e Brasileiro. Mas há também unidades subsidiárias do Crédit Commercial de France, parcerias no Banco Cidade e no Banco Boavista, e representações de todos os grandes bancos da França. Um destaque nesse segmento de finanças é o Banco Sudameris, com mais de 7000 empregados e operação financeira amplamente diversificada (corretagem e distribuição de títulos e valores, fomento, arrendamento mercantil, seguros, previdência complementar, etc). A francesa Coface, do grupo Coface, atua no Brasil desde 1993, com seguro de crédito à exportação, através da SBCE (Seguradora Brasileira de Crédito à Exportação), associada ao Bradesco, ao BNDESPAR, à Sul América e ao Banco do Brasil. Trata-se de uma sociedade altamente especializada em análise de risco de créditos de curto prazo, detentora de um banco de dados que abrange 35 milhões de empresas em 140 países. Ela acaba de firmar parceria com a Santos Seguros, do Banco Santos, para oferecer no mercado interno apólices que funcionam como garantias de recebimento de créditos de curto prazo.

A maior seguradora da França, a AXA, também tem a sua filial no Brasil - AXA Seguros Brasil S/A, com atuação concentrada em seguros de vida, utilizando mais de 200 empregados na sede em São Paulo.

Distribuição / Comercialização

O grande destaque é o grupo Carrefour, um dos dez maiores distribuidores do mundo, 2º lugar em valor capitalizado na Bolsa de Paris e 2o lugar dentre os maiores grupos franceses industriais e de serviços. O Carrefour está no Brasil desde 1975, mas até 1999 operou apenas hipermercados. Em 1999, passou a atuar com supermercados, ramo no qual disputa o primeiro lugar com o grupo brasileiro Pão de Açúcar. Nos supermercados, estão em sociedade com outro grupo francês, Comptoirs Modernes. No Brasil, o Carrefour detém 75 hipermercados e 130 supermercados (sob as bandeiras Carrefour, Champion e D%), empregando 47 mil funcionários e com um faturamento de R$ 9,5 milhões. No mundo, o grupo está presente em 26 países, com 9 mil lojas.

franca2.pmd 64 5/2/2004, 11:05

O GRUPO PPR- Pinault-Printemps-La Redoute também instalou-se recentemente em São Paulo e Rio de Janeiro, com unidades da rede FNAC que atuam na comercialização de livros, jornais, papelaria, discos e aparelhos diversos fonográficos e audio-visuais. Com participação também do grupo PPR, a empresa Coan Brasileira de Materiais Elétricos S/A tem unidades de comercialização desses materiais, em São Paulo, empregando mais de 400 funcionários.

Projeto Petrópolis / Tecnópolis

Uma parceria estratégica acaba de ser firmada entre a tecnópole francesa de Sophia Antipolis, um dos principais centros científicos e tecnológicos da Europa, e o Comitê Gestor do Projeto Petrópolis / Tecnópolis, assessorado por: Sistema FIRJAN, SEBRAE/RJ, Centro Internacional de Negócios, Câmara de Comércio França/Brasil.

Trata-se de estabelecer um intercâmbio científico e cultural entre as duas cidades, para facilitar a transferência e o desenvolvimento de novas tecnologias, principalmente no campo de ensino à distância. A proposta de intercâmbio prevê um estímulo à aproximação entre a Ecole Supérieure des Mines e o Laboratório Nacional de Computação Científica, para fins de modelagem matemática e da imagem de satélites para sistemas meteorológicos. Houve um estreitamento de laços também entre a Universidade de Nice e a Universidade Católica de Petrópolis.

O comércio Brasil / França

As importações em proveniência da França alcançaram US$ 600 milhões, no primeiro trimestre deste ano, dos quais 15% vinculados à cadeia automotiva, incluindo a importação de automóveis acabados. Medicamentos, insumos para indústria química, ótica e de material elétrico/eletrônico, são igualmente importantes na pauta de importações.

As exportações do Brasil para a França foram de US$ 400 milhões, destacando-se o farelo de soja e resíduos da extração de óleo de soja (25%) e aviões (18%). Minérios de ferro e seus concentrados e produtos semimanufaturados de ferros e aços representam 10% das exportações. Madeira e móveis, e pastas químicas de madeiras representam outros 10%. Trata-se, enfim, de uma pauta exportadora concentrada em alguns poucos produtos, na qual merecem destaque, como bens industri-

franca2.pmd 65 5/2/2004, 11:05

ais, os aviões e os motores para veículos automóveis e suas partes. A importância desses dois produtos na pauta exportadora permite, no entanto, que se considere a França como o terceiro mais importante parceiro comercial do Brasil, logo após Estados Unidos e Argentina, e à frente de Alemanha e de Japão.

franca2.pmd 66 5/2/2004, 11:05

ANEXO

Número de empresas associadas à Câmara de Comércio França/ Brasil por grupo de atividades (segundo nomenclatura da comunidade européia)

Industrias Extrativas

Prospecção e extração de minerais	02
Prospecção de petróleo e gás	03
Extração de petróleo e de gás	03
Serviços anexos, salvo prospecção	01

Industrias Manufatureiras

Ind. Agrícolas e Alimentares	07
Ind. Têxtil e Vestuário	05
Produtos minerais não metálicos	13
Ind de Borracha e Plásticos	06
Material de transporte	06
Ind. Química	11
Metalurgia/metais	05
Equipamentos, mat elétrico, eletrônicos e ótica	09
Máquinas para equipamentos	02
Ind. Gráfica	07
Eletricidade, gás e água	05
Construção	05

Comércio Atacadista	21

Comércio Varejista	19

Diversos

Locação de veículos	01
Hoteis e restaurantes	11
Turismo	08
Atividades auxiliares de transportes e comunicações	18
Transportes aéreos e marítimos	11
Armazenamento	04

franca2.pmd 67 5/2/2004, 11:05

Telecomunicações	10
Bancos, Seguros e Intermediação Financeira	
Seguros	20
Intermediação Financeira	22
Intermediação Monetária	08
Diversos	03
Imobiliário, Locações e Consultoria	
Atividades Imobiliárias	07
Contabilidade e auditoria	07
Arquitetura, Engenharia e serviços conexos	10
Consultoria em negócios e gestão	32
Informática e atividades conexas	10
Atividades jurídicas	41
Gestão de holdings	08
Publicidade e promoção	07
Diversas	15
P & D em ciências sociais e humanas	20
Educação	05
Saúde e Ação Social	04
Cinema e Vídeo	04
Diversas	16

franca2.pmd 68 5/2/2004, 11:05

BIBLIOGRAFIA

Annuaire des Membres de la chambre de commerce France-Brésil- 2000. Rio de Janeiro.

ARCHAMBAULT, E. *L'orignalité du modèle français in Problèmes economiques*. 2.712, 2/05/2001. La documentation française.

Balança comercial brasileira Secex, Ministério do desenvolvimento, indústria e do comércio exterior. Janeiro/Março 2001, Brasília

Bilan du Monde, Edition 2001, Direction Serge Marti, Le Monde, Paris, França.

BOURCIEU, E. "Groupes et PME dans les exportations françaises". in: *Problèmes Economiques* n° 2606/ março 1999, La documentation française

FEUVRIER P. e Lehucq T. "L'implantation étrangère dans l'industrie française", in: *Problèmes Economiques* n° 2692, La documentation française

France, Country Report, October 2000, The Economist Intelligence Unit, London

France, Country Profile, 2000 , The Economist Intelligence Unit

Gazeta Mercantil de 23-05-2001

Investing,Licensing and Trading in France,1999,The Economist Inteligence Unit,Londres.

LIPIETZ, A., "Associations et lucrativité", in *Problèmes economiques* 2.712, 2/05/2001. La documentation française.

RENAULT, G. *L'automobile désintégrée in Problèmes Économiques*, 2.603, 10/02/1999. La documentation française..

Tableaux de L'Économie Française, 1997-1998, INSEE, Paris France

TADDÉI D. e Coriat, B. *Made in France*. Livre de Poche- Paris. 1993.

franca2.pmd 69 5/2/2004, 11:05

franca2.pmd 70 5/2/2004, 11:05

O COMÉRCIO EXTERIOR E A EOLÍTICA COMERCIAL FRANCESA

Sandra Polónia Rios
Soraya Saavedra Rosar
Ana Cristina Crocco Martins

INTRODUÇÃO

O processo de abertura comercial adotado pela França a partir de 1945 vem se traduzindo em um crescimento expressivo de seu comércio exterior e no fortalecimento da sua inserção na economia mundial. Atualmente, a França contribui com, aproximadamente, 5% do PIB global e responde por 4,6% do comércio mundial, ocupando a quarta posição no *ranking* dos principais países exportadores de bens e o terceiro lugar no *ranking* mundial de exportadores de serviços, de acordo com a Organização Mundial do Comércio.[1]

Com o intuito de ampliar o patamar de suas exportações, as autoridades francesas iniciaram, em 1996, uma ampla reforma dos organismos de apoio ao comércio exterior. Esta iniciativa reflete a preocupação do governo francês em disponibilizar às empresas nacionais um conjunto de instrumentos ágeis que possibilite ao país acompanhar o dinamismo do comércio internacional e atuar ativamente nas negociações comerciais internacionais em defesa dos interesses franceses.

A postura francesa frente às negociações comerciais internacionais nos últimos anos tem sido influenciada por um conjunto de fatores domésticos que se refletem na visão dominante no país quanto aos custos e benefícios da globalização. Apesar de ter recuperado uma tímida trajetória de crescimento econômico, com uma discreta tendência de redução no nível de desemprego, crescente competitividade da indústria e melhoria no perfil da balança comercial, o país continua a enfrentar problemas que muitas vezes são atribuídos aos efeitos da globalização.

O objetivo deste trabalho é descrever e analisar a evolução recente das relações comerciais da França, abordando, fundamentalmente, dois aspectos principais: o desempenho da balança comercial francesa e a política

[1] Ver Annual Report, 2001.

franca2.pmd 71 5/2/2004, 11:05

comercial adotada pela França nos últimos anos. A primeira seção dedica-se a uma análise detalhada do desempenho do comércio exterior francês nos anos 90, destacando os aspectos que marcaram o intercâmbio comercial deste país no período, dentre eles: i) a obtenção de contínuos *superávits* comerciais; ii) a predominância do desempenho das quantidades importadas e exportadas na determinação da taxa de crescimento dos fluxos comerciais; e iii) a direção do comércio exterior francês e o estreitamento das relações comerciais com a Espanha. A segunda seção aborda a política de promoção comercial francesa subdividindo-a nas três linhas de ação que foram privilegiadas na reforma empreendida pelo governo francês a partir de 1996, quais sejam: (i) um sistema eficiente de financiamento e garantias; (ii) agilidade na difusão de informações econômicas e promoção comercial e (iii) participação ativa nas negociações comerciais internacionais na defesa dos interesses franceses.

Evolução do Comércio Exterior nos anos 90

Fonte: *International Financial Statistics*, FMI.

franca2.pmd 72 5/2/2004, 11:05

A balança comercial de bens francesa passou a experimentar contínuos *superávits* a partir de 1992 – após quinze anos de saldos comerciais negativos – tendo os setores em que a França dispõe de vantagens comparativas reconhecidas, em especial automóveis e bens de equipamento, registrado a ampliação de seus excedentes comerciais. A balança de serviços também apresentou *superávits* expressivos durante toda a década, refletindo a competitividade da França, especialmente, nos setores de turismo e de serviços de engenharia. O desempenho comercial francês pode ser atribuído a um conjunto de fatores conjunturais e estruturais que abrange, dentre outros: i) o baixo dinamismo da demanda doméstica por produtos importados entre os anos 1992 e 1997; ii) o fortalecimento dos termos de troca da França na maior parte dos anos 1990; iii) a trajetória decrescente dos preços internacionais do petróleo até 1999; iv) a contribuição dada à competitividade dos produtos franceses pelos preços domésticos e salários favoráveis; e, v) o movimento de desvalorização do franco frente ao dólar e à libra esterlina a partir de 1997.

O saldo comercial de bens, medido em dólares, é crescente até 1997, quando atingiu seu maior patamar, US$ 26,9 bilhões, de acordo com as estatísticas do Fundo Monetário Internacional. A partir deste ano, no entanto, a trajetória de crescimento do saldo foi revertida, passando as importações a apresentarem taxa de variação continuamente superior à das exportações, que continuaram crescendo vigorosamente. Este movimento deve-se, principalmente, à recuperação da demanda doméstica francesa a partir de 1997. Em 1999, apesar de uma breve interrupção no forte ritmo de crescimento das exportações frente ao abatimento da economia mundial, a balança comercial francesa ainda foi consideravelmente superavitária (US$ 19,4 bilhões). Já em 2000, o saldo comercial francês obteve um superávit de apenas US$ 1,5 bilhão, aproximadamente. Esta redução expressiva do saldo comercial francês em 2000 é atribuída à forte elevação das importações (22,4% a.a) em função do aumento dos preços internacionais do petróleo e das matérias-primas e do aquecimento da demanda interna francesa. As exportações, por sua vez, cresceram 15,5% e ultrapassaram, pela primeira vez, o patamar de US$ 300 bilhões. Este resultado foi determinado pelo aquecimento da demanda mundial e reforçado pela depreciação do euro.

A balança de serviços também apresentou contínuos *superávits* ao longo dos anos 90, atingindo, em 2000, um saldo positivo de,

franca2.pmd 73 5/2/2004, 11:05

aproximadamente, US$20 bilhões. De acordo com as estatísticas do FMI, as exportações francesas de serviços são equivalentes a 35%, em média no período 1994-2000, às exportações de bens, enquanto as importações de serviços correspondem a 27,5%, em média, das importações de bens. Estas proporções indicam a contribuição expressiva do setor de serviços para a economia francesa e para suas contas externas.

EXPORTAÇÕES

No período entre 1995 e 2000, as vendas externas francesas cresceram a uma taxa anual média de 9%, bastante superior à média dos anos 1991-1994, 3% a.a.. Este desempenho foi puxado, principalmente pelo comportamento dos produtos industriais (9,7%), em especial bens de equipamento (11,5%) e automóveis (10,3%). Somados, estes itens compõem aproximadamente 38% da pauta exportadora francesa. Destaca-se, também, o resultado apresentado pelas exportações de bens intermediários que cresceram, em média, 8,3% ao ano no período e representam 32% do total exportado pela França. As vendas externas francesas de produtos agrícolas e de alimentos, bebidas e fumo, no entanto, registraram baixas taxas de crescimento ao longo da década de 1990. Esta fraca performance contribuiu para a perda de participação destes produtos na pauta de exportação francesa. No período 1995-2000, as exportações francesas do setor agrícola aumentaram apenas 3,5% a.a, em média, acumulando um crescimento de apenas 16%, enquanto as vendas externas de alimentos, bebidas e fumo cresceram, em média, 4,3% a.a. e 19,9%, no acumulado do período.

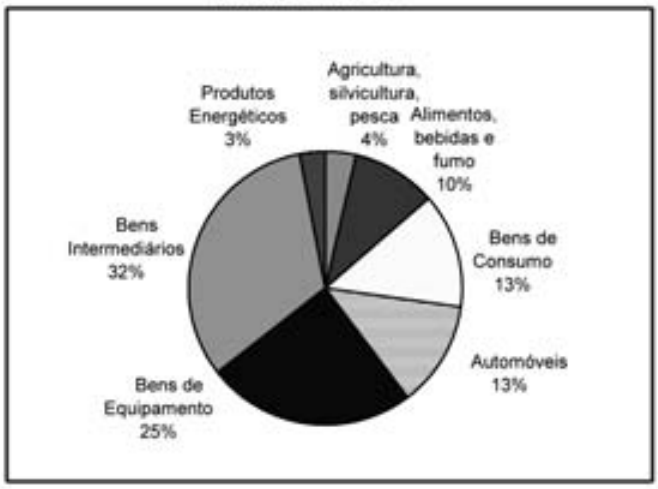
Exportações Francesas
Taxa de Crescimento Anual (%)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	1991-1994	1995-2000	
											Média	Média	Acumulada
Agricultura, silvicultura, pesca	-4,8	1,7	-3,2	-12,3	5,8	2,3	6,1	0,0	3,2	3,5	-4,7	3,5	16,0
Alimentos, bebidas e fumo	4,8	4,0	2,3	8,8	6,8	2,1	12,1	0,4	-1,1	5,5	5,0	4,3	19,9
Produtos Industriais	3,8	2,5	-4,2	11,6	10,9	4,3	15,4	8,7	3,0	16,0	3,4	9,7	56,3
Bens de Consumo	6,5	6,0	0,4	9,5	9,0	5,4	13,9	8,6	5,8	14,4	5,6	9,5	57,8
Automóveis	4,8	2,3	-10,6	13,5	6,4	6,4	15,0	13,1	7,7	13,1	2,5	10,3	68,7
Bens de Equipamento	5,2	4,3	-7,4	10,4	10,2	7,7	19,6	10,8	2,3	18,1	3,1	11,5	72,7
Bens Intermediários	1,5	0,0	-0,9	12,5	13,8	0,7	13,1	5,4	0,5	16,3	3,3	8,3	40,4
Produtos Energéticos	9,6	-4,8	2,3	-9,4	7,3	7,1	9,2	-5,5	8,8	50,3	-0,6	12,9	80,6
Total de bens	**3,8**	**2,4**	**-3,2**	**9,2**	**10,1**	**4,0**	**14,5**	**7,1**	**2,8**	**15,5**	**3,0**	**9,0**	**51,4**

Fonte: INSEE.

franca2.pmd 74 5/2/2004, 11:05

Estrutura da Pauta de Exportação Francesa
(média 1995-2000)



Fonte: INSEE.

Com base nas estatísticas do Instituto Nacional de Estatística e de Estudos Econômicos (INSEE)[2], as exportações francesas acumularam, em valor, uma expansão de 51,4% no período 1995-2000. Este crescimento foi similar à taxa de variação do *quantum* exportado dos produtos industriais (48,6%), revelando a pouca influência do comportamento dos preços na evolução das exportações francesas no período. Nestes anos, o índice de preços das exportações de produtos industriais (inclui os produtos energéticos) variou apenas 2,8%.

Dentre os produtos industriais, destaca-se a evolução do *quantum* exportado de bens de equipamento e automóveis. A evolução das exportações da categoria de bens de equipamento é fortemente influenciada pelo comportamento das vendas externas de aeronaves da Airbus.[3] No período 1995-2000, as exportações de bens de equipamento acumularam um crescimento de 72,7% sendo que o *quantum* exportado acumulou 70,5% de expansão. Em relação às vendas externas de automóveis, vale assinalar que, no acumulado do período 1995-2000, o *quantum* exportado de automóveis cresceu expressivos 63%, enquanto os preços acumularam uma variação de apenas 3,8%,

[2]*Institut National de la Statistique et des Études Économiques* (INSEE).
[3]Em 2000, no entanto, destaca-se o resultado das vendas externas de aparelhos de transmissão de som e imagem que registraram um crescimento de 57,5% a.a, respondendo por 30,5% do crescimento das exportações da categoria de bens de equipamento.

franca2.pmd 75 5/2/2004, 11:05

segundo as estatísticas do INSEE. O ganho de competitividade dos automóveis franceses nos últimos anos, em termos de qualidade, é apontado como o principal determinante da performance exportadora do setor. Cabe lembrar, ainda, que as duas maiores empresas do setor automotivo francês (Peugeot-Citröen e Renault) respondem, juntas, por mais de 20% (22% em 1998) do total das vendas de automóveis na Europa Ocidental.

IMPORTAÇÕES

De acordo com o INSEE, as importações francesas acumularam um crescimento de 56% entre 1995 e 2000. Em 2000, o valor importado[4] experimentou uma forte elevação de 22,4%, taxa bastante expressiva quando comparada com o desempenho do ano anterior (4,3% em 1999) e quando comparada à média de 1995-2000 (9,4%). Neste ano, o esforço de investimento empreendido pelas empresas francesas determinou a compra de bens intermediários – os quais, em muitos casos, são pouco substituíveis pela produção nacional – e de bens de equipamento, principalmente de equipamentos mecânicos e de material de informática, no mercado internacional. Estas duas categorias de produtos lideraram a performance importadora da França em 2000 tendo as importações de bens intermediários crescido 22,9% a.a. e as de bens de equipamento, igualmente vigorosas, 19,3% a.a.. As compras de produtos energéticos, por sua vez, apresentaram um salto de 77,1%, em 2000, resultado claramente decorrente do aumento dos preços internacionais de petróleo no fim desse ano.

Analisando a composição da taxa de crescimento, em termos de *quantum* e preços, observa-se que, ao longo da década de 1990, a expansão das importações francesas foi fortemente determinada pela evolução do *quantum* importado dos produtos industriais, em particular dos bens de equipamento, relegando a segundo plano o comportamento dos preços. No período 1995-2000, os bens de equipamento, que correspondem a 22%, em média, da pauta de importação francesa, experimentaram um crescimento acumulado de 78,5%. A categoria de bens intermediários que é responsável por 34%, em média, das compras globais da França também teve um desempenho significativo, com o *quantum* importado acumulando uma variação de 44,6%.

[4]Os dados de importação são divulgados em preços CIF pelo INSEE.

franca2.pmd 76 5/2/2004, 11:05

Exportações - Principais Mercados de Destino
Participação (%)

	1995	1996	1997	1998	1999	Média 1995-99
Alemanha	17,9	17,3	15,9	16,2	15,7	16,6
Reino Unido	9,4	9,5	10,1	10,1	10,3	9,9
Itália	9,8	9,3	9,3	9,2	9,1	9,3
Espanha	7,4	8	8	8,8	9,4	8,3
Benelux	8,7	8,6	8,1	7,9	7,7	8,2
Estados Unidos	6	6,1	6,5	7,5	7,8	6,8
Países Baixos	4,8	4,6	4,7	4,6	4,7	4,7
Suíça	3,9	3,9	3,5	3,4	3,7	3,7
Japão	2	1,9	1,7	1,5	1,5	1,7
União Européia	64,4	64	62,9	63,7	64,2	63,8

Fonte: The Economist Intelligence Unit.

Importações - Principais Mercados de Origem
Participação (%)

	1995	1996	1997	1998	1999	Média 1995-99
Alemanha	18,5	17,4	16,6	17,3	17,2	17,4
Itália	10,1	10,2	9,8	10	9,6	9,9
Estados Unidos	7,9	8	8,8	8,7	8,8	8,4
Reino Unido	7,9	8,3	8,3	8,3	8,4	8,2
Benelux	8,9	8,5	8	7,8	7,3	8,1
Espanha	6,5	6,9	6,7	7,1	7,1	6,9
Países Baixos	5,5	5,2	5	5,1	5,1	5,2
Japão	3,5	3,2	3,3	3,3	3,6	3,4
Suíça	2,5	2,5	2,4	2,5	2,4	2,5
União Européia	64	63	61	62	61,5	62,3

Fonte: The Economist Intelligence Unit.

franca2.pmd 77 5/2/2004, 11:05

A DIREÇÃO DO COMÉRCIO FRANCÊS

As trocas comerciais francesas estão concentradas nos países ricos, mais de dois terços do comércio exterior da França é realizado com os países da OCDE sendo 64%, aproximadamente, concretizado com os seus parceiros da União Européia. Nesta região, um movimento marcante que pode ser observado é o fortalecimento das relações comerciais francesas com a Espanha – desde sua inclusão na Comunidade Européia em 1986 –, que tornou-se o terceiro maior mercado para os produtos franceses, superada apenas por Alemanha e Reino Unido.[5] Os fluxos comerciais com a Alemanha, que constitui o principal parceiro comercial da França, no entanto, vêm se enfraquecendo nos últimos anos.

Em 2000, a redução do ritmo de crescimento da atividade econômica na França e nos seus parceiros europeus a partir da segunda metade do ano restringiu, de modo geral, as trocas comerciais intra-bloco. As importações francesas provenientes da zona do euro aumentaram 13,9% a.a. enquanto as exportações para a região cresceram 10,9% a.a., o que se traduziu na redução do superávit comercial com a zona. Neste ano, as exportações para a região foram sustentadas pelas vendas à Espanha e em menor medida à Itália. Já as vendas externas francesas para a Alemanha foram menos dinâmicas crescendo 8,7% a.a., abaixo da média da região, em função do menor vigor da demanda interna alemã.

De fato, as exportações francesas se desenvolveram mais fortemente fora da zona do euro, notadamente nos Estados Unidos e nos países emergentes. Em 2000, as vendas externas francesas para o mercado norte-americano, para onde destina-se cerca de 7% do total exportado pela França, registraram um excelente desempenho (30,2% a.a.), em função do dinamismo da atividade econômica norte-americana, em particular na primeira metade do ano, e contribuiu para a obtenção de um superávit bilateral da ordem de US$1,5 bilhão.

O mercado asiático tem merecido atenção especial por parte dos exportadores franceses dado o forte ritmo de recuperação da economia da região, em particular do Sudeste Asiático, no período pós-crise. Apesar de a crise asiática ter afetado intensamente o dinamismo das

[5]O comércio bilateral francês com a Espanha e com o Reino Unido vem registrando os maiores superávits no últimos anos.

franca2.pmd 78 5/2/2004, 11:05

vendas francesas para esta região, fazendo com que os mercados do Japão e dos países de industrialização recente perdessem participação como mercado de destino para os produtos franceses[6], em 2000, as exportações francesas para os países emergentes da Ásia apresentaram forte ritmo de crescimento, 33,9% a.a..

As exportações francesas para a América Latina, por sua vez, impulsionadas pelas vendas de aeronaves, cresceram 31,2% a.a. enquanto que as importações expandiram 27,4% a.a.. Registra-se que com o Brasil, o saldo comercial bilateral passou a mostrar-se persistentemente positivo para a França a partir de 1995, tendo atingido US$ 790,9 milhões em 1999. Já em 2000, o superávit foi reduzido a US$ 152,4 milhões[7] em função basicamente do aumento das compras francesas de produtos brasileiros, em especial produtos de soja, aeronaves e minérios de ferro.

A POLÍTICA DE PROMOÇÃO COMERCIAL

Com o intuito de ampliar o patamar de suas exportações, as autoridades francesas iniciaram em 1996, a reforma dos organismos de apoio ao comércio exterior, demonstrando sua preocupação em propiciar às empresas nacionais um conjunto de instrumentos ágeis que possibilitasse ao país acompanhar o dinamismo do comércio internacional.

A concentração dessa iniciativa na exploração das sinergias já existentes entre os diferentes órgãos que atuavam nesta área reflete, todavia, dificuldades internas do governo francês em propor e/ou implantar modificações mais abrangentes pró-desregulamentação.

Institucionalmente, a coordenação da política de comércio exterior está a cargo do Ministério da Economia, das Finanças e da Indústria, através da Direção das Relações Econômicas Exteriores (DREE), organismo cujo lema define claramente suas ambições – "Uma administração eficaz para empresas competitivas".

Para tanto, três linhas de produtos foram privilegiadas: (i) um sistema eficiente de financiamento e garantias; (ii) agilidade na difusão de informações econômicas e promoção comercial e (iii) participação

[6]Em 1997, estes mercados representavam 8,3% das exportações globais passando a 6,8% em 1998.

[7]Dados obtidos através do Sistema de Estatística de Comércio Exterior (COMEX/CNI).

franca2.pmd 79 5/2/2004, 11:05

ativa nas negociações comerciais internacionais na defesa dos interesses franceses.

i) POLÍTICA DE CRÉDITO

O sistema de financiamento e garantias de crédito da França oferece uma grande diversidade de linhas de apoio à comercialização dos produtos nacionais (seguro de crédito e garantias) e à internacionalização das empresas francesas (projetos de ajuda ao desenvolvimento, financiamento de projetos e de investimentos diretos em terceiros mercados).

Em seu processo de modernização, desde 1999, a França passou a adotar a classificação da OCDE sobre o risco-país, abandonando o sistema utilizado anteriormente e transferiu as garantias contra riscos políticos nas exportações do Estado para a Coface – *Companhie Française d'Assurance pour le Commerce Extérieur*, a empresa responsável pelo sistema segurador do comércio exterior francês. Além disso, passou a utilizar, também, os novos princípios internacionalmente aceitos pelos países desenvolvidos, que exigem que as agências seguradoras levem em conta em suas análises para a liberação de seguros de crédito ("assurance-crédit") o impacto dos projetos sobre o meio ambiente. Para tanto, a Coface criou uma unidade especialmente para avaliar os riscos ambientais.

Projetos de ajuda ao desenvolvimento ("projets d'aide publique au développement") – esses projetos de ajuda pública ao desenvolvimento englobam várias linhas de crédito, tais como fundos para aplicação em países emergentes ("Réserve Pays Émergents") e fundos de estudos e ajuda ao setor privado ("Fasep-études"). Os estudos-Fasep possibilitam o financiamento de estudos de viabilidade ou operações de assistência técnica para grandes projetos em países emergentes ou em economias em transição, funcionando como alavanca para a obtenção de financiamentos privados ou internacionais pelas empresas francesas. Desde 1996, foram financiados mais de 200 projetos deste tipo, cuja gestão é feita por comitês interministeriais presididos pela DREE.

Em contrapartida, o "Fasep-garantie" é uma linha de crédito especial para pequenas e médias empresas (PMEs) contra os riscos econômicos de países emergentes (salvo os ACPs – as ex-colônias da África, Caribe e do Pacífico) ou em transição, bem como o Japão. A cobertura é de 50% e os fundos são geridos pela SOFARIS, a agência

franca2.pmd 80 5/2/2004, 11:05

francesa de desenvolvimento e pela Coface.

Voltado especialmente para o apoio às pequenas e médias empresas, foi criado o Banco de Desenvolvimento das Pequenas e Médias Empresas *(Banque de Développement des PMEs* – BDPME), cuja atividade internacional está ligada ao Fundo de Desenvolvimento Internacional da SOFARIS. O BDPME atua através de garantias às exportações (*cautions export*) – a modalidade mais utilizada – e garantias a empréstimos bancários (*prêts bancaires*), que apóiam a internacionalização da PME (atuação no exterior).

Seguros de crédito (*assurance crédit*) – os financiamentos às exportações se beneficiam de apoio público e os créditos são regulamentados segundo as regras da OCDE (harmonização dos prêmios, por exemplo). Os riscos políticos e comerciais contra perdas resultantes do não pagamento das exportações são cobertos pela Coface, que oferece uma gama completa de produtos e serviços, dentre os quais seguros de prospecção de novos mercados, de participação em feiras e garantias de investimentos.

Seguros de crédito especiais para o setor aeronáutico, espacial e militar são considerados elementos fundamentais para o sucesso de grandes conglomerados franceses no exterior como é o caso da Airbus.

Investimentos diretos – considerando que os investimentos diretos (IDE) são uma das formas mais dinâmicas de interna-cionalização de empresas, a França criou um escritório para apoiar os investimentos internacionais franceses. O *Bureau de l'Investissement International* disponibiliza às empresas análises de risco-país, formas de acesso a órgãos de financiamento privado, público e multilaterais e informações sobre as normas internacionais (bilaterais ou multilaterais), podendo atuar, também, como elo de ligação na busca de outros parceiros para os projetos.

ii) DIFUSÃO DE INFORMAÇÕES E PROMOÇÃO COMERCIAL

A segunda linha de atuação prioritária da política de comércio exterior francesa busca coletar e difundir informações e análises econômicas sobre os fluxos de comércio, políticas comerciais e riscos e oportunidades de países emergentes. Reforçar as equipes técnicas encarregadas da difusão de informações tem sido uma das prioridades da DREE.

A partir do levantamento dos pontos positivos e fraquezas dos

franca2.pmd 81 5/2/2004, 11:05

países-alvo, análises, como as de risco-país, permitem às empresas se resguardarem de crises potenciais que poderiam ameaçar os investimentos efetuados naquele mercado.

A coleta de informações é feita pelos PEEs – *Postes d' Expansion Économique* – mais de 150 postos ao redor do mundo – que formam uma rede de especialistas em diferentes mercados e temas de interesse das empresas francesas. A exigência de 5 anos de estabilidade em um mesmo emprego e a supervisão da formação desses especialistas por federações profissionais, nos últimos anos, resultou no fortalecimento da rede em termos setoriais e técnicos. Esta rede é complementada pela atuação do Centro Francês de Comércio Exterior (CFCE). Para este ano, os estudos de políticas comerciais foram reforçados face à perspectiva de um novo ciclo de negociações comerciais multilaterais.

A partir de 1999, como parte de um projeto operacional de inteligência econômica, a rede de PEEs e o Centro Francês de Comércio Exterior reforçaram sua atuação em termos de estratégias setoriais para as empresas exportadoras, ajudando-as a anteciparem a evolução dos mercados.

Aproximadamente, 80% dos serviços prestados pelos PEEs e pelo Centro Francês de Comércio Exterior são pagos pelas empresas demandantes dos serviços, contribuindo com a manutenção dos serviços.

Uma das principais ferramentas de difusão das informações é o site do Centro Francês de Comércio Exterior (www.cfce.fr), que tem seções especiais para as pequenas e médias empresas. Além deste, grande parte dos PEEs tem seus próprios sites na internet.

Para melhorar e homogeneizar o conteúdo e a apresentação destes sites, a DREE mantém uma equipe especialmente encarregada da política de difusão da informação, de forma que seja dado um tratamento homogêneo às solicitações das empresas francesas. Estes sites estão concentrados no site **www.commerce-exterieur.gouv.fr**, o site da DREE, com seus parceiros Centro Francês de Comércio Exterior - CFCE[8] e a Agência para a Promoção Internacional de Tecnologias e Empresas Francesas - CFME-ACTIM[9] e para facilitar o fluxo de

[8]Tem por missão favorecer o desenvolvimento das empresas francesas, em especial as PMEs e PMIs, no mercado externo. É considerado como um pólo de difusão de informações sobre internacionalização de empresas, sob a tutela da DREE.

[9]O CFME-ACTIM é uma associação de empresas e de organismos profissionais, sob a tutela da DREE, voltada ao apoio ao comércio exterior. Sua missão é realizar e coordenar todas as ações de promoção destinadas a preparar e favorecer o desenvolvimento internacional das empresas francesas.

franca2.pmd 82 5/2/2004, 11:05

informações entre a DREE e seus agentes, foi, criado, também uma intranet – conhecida como Odyssee.

Atendimento às PMEs

As exportações francesas são bastante concentradas. Segundo a DREE, metade das exportações francesas é feita por, aproximadamente, 300 empresas e as PMEs-PMIs respondem, diretamente, apenas por um quarto do total exportado, em especial produtos agrícolas, sendo o principal destino destas exportações os países "próximos" da França, seja pelos vínculos históricos ou geográficos, seja pela língua comum.

Na tentativa de melhorar este quadro, o apoio à internacionalização das PMEs tem se constituído em uma prioridade da política francesa de comércio exterior nos últimos anos.

Tendo em vista as necessidades específicas das pequenas e médias empresas em matéria de internacionalização e considerando que essas empresas criam mais empregos que empresas de grande porte, a DREE, nos últimos anos, concentrou esforços neste segmento, de maneira a auxiliar as PMEs em suas primeiras exportações. Esta iniciativa abrange desde a simplificação dos procedimentos financeiros, até o acompanhamento direto da empresa em seus primeiros contatos no exterior, procurando minimizar as dificuldades encontradas junto aos diferentes agentes intervenientes no processamento das exportações. Para tanto, foi criada a figura de um mediador, profissional especializado que atua buscando soluções rápidas para dificuldades de processamento junto aos órgãos públicos ou para-públicos de apoio ao comércio exterior.

Para poder prestar serviços que atendam às reais necessidades das PMEs, a DREE mantém permanentemente um programa de identificação do potencial das empresas exportadoras que, através de questionários e visitas faz o mapeamento das necessidades de apoio à internacionalização.

Organismos de apoio ao comércio exterior

Para cumprir com suas metas, a DREE conta com a parceria de outros órgãos públicos e privados como o Comitê Nacional de Conselheiros de Comércio Exterior[10], a Associação das Câmaras de

[10]Os Conselheiros de Comércio Exterior da França são dirigentes de empresas escolhidos individualmente por sua competência e sua experiência internacional, nomeados por um mandato de três anos, por decreto, tendo por missão acompanhar as PMEs em seu desenvolvimento no exterior (atuam como "padrinhos " das PMEs).

franca2.pmd 83 5/2/2004, 11:05

Comércio e Indústria Francesas no Exterior, o Centro Francês de Comércio Exterior, o CFCE e o CFME-ACTIM, os dois últimos os principais organismos de apoio ao comércio exterior francês.

O Centro Francês de Comércio Exterior – CFCE foca seu trabalho na coleta, tratamento e difusão de informações voltadas para o desenvolvimento internacional das empresas francesas. Seu banco de dados, que é alimentado em grande parte pela rede de *Postes d'Expansion Économique* e pode ser acessado, via Internet, no endereço www.cfce.fr, permite uma atuação abrangente do organismo. Iniciativas como seminários de disseminação de informações e missões ao exterior somam-se ao lançamento de um grande número de publicações, como manuais sobre mercados estrangeiros (série "L'essentiel d'un marché", por exemplo) e boletins setoriais periódicos, além do atendimento personalizado sobre estatísticas, mercados, canais de distribuição, dentre outros temas de interesse das empresas exportadoras.

A Agência para a Promoção Internacional de Tecnologias e Empresas Francesas - CFME-ACTIM, braço público da promoção ao comércio exterior, resultou da junção, em 1997, do antigo Comitê Francês de Manifestações Econômicas no Exterior (CFME) e da Agência para a Cooperação Técnica, Industrial e Econômica (ACTIM), permitindo uma melhor utilização dos recursos disponíveis. Parte do orçamento da nova organização (42%) é financiada por dotação do Estado, o restante através de recursos próprios derivados de quotas pagas pelas empresas privadas para a utilização do programa CSNE – *Coopérants du Service National en Entreprise.*

Este programa de estágio no exterior, gerenciado pela CFME-ACTIM, permite que empresas francesas acolham recém formados para trabalharem na área internacional, durante 16 meses, em condições financeiras particularmente interessantes para as empresas (quotas proporcionais ao faturamento da empresa). Há, ainda, a possibilidade de mais de uma PME-PMI dividirem entre si o trabalho/custos de um único "coopérant". Para os participantes, o programa constitui a oportunidade de uma primeira experiência profissional no exterior, além da possibilidade de uma contratação definitiva no final do período. Levantamento feito pela CFME-ACTIM demonstrou que o programa tem sido muito utilizado pelas grandes empresas como forma de recrutamento de pessoal, sendo que, aproximadamente a metade dos

franca2.pmd 84 5/2/2004, 11:05

contratados, foi locada no exterior.

O programa originou-se da criação, em 1983, do serviço nacional (*Service National en Entreprises*) como forma de opção ao serviço militar obrigatório. Seus resultados foram tão positivos – 35.000 jovens trabalharam no exterior até 2000 – que a profissionalização dos serviços militares a partir de 2002 e o conseqüente fim do serviço nacional levaram à criação de um novo programa, que permitirá a continuação do desenvolvimento de pessoal especializado para as empresas em benefício do comércio exterior francês. O novo programa, baseado no princípio do voluntariado civil, terá uma duração mais flexível (de 12 a 24 meses) e estará aberto a jovens de 18 à 28 anos, de ambos os sexos.

Com uma atuação mais horizontal, trabalhando tanto a imagem do país no exterior como os aspectos comerciais da promoção dos produtos franceses, a CFME-ACTIM se dedica a dar suporte à participação francesa nas grandes exposições e feiras no exterior e a difundir a tecnologia francesa, através de um programa que leva jornalistas e potenciais importadores de produtos franceses a visitar empresas na França. Para auxiliar na formação de joint-ventures, utiliza-se das redes européias BRE e BC-Net.

Sua forte atuação na disseminação de informações sobre novas tecnologias francesas e na busca de parceiros para o desenvolvimento dessas tecnologias baseia-se em um serviço de imprensa, com ramificações no exterior, que trabalha, principalmente, com veículos de imprensa voltados para o público profissional especializado. Além disso, utiliza-se da rede de serviço voluntário – os *Coopérants du Service National en Entreprise* – CSNE.

Como fruto da reforma iniciada em 1996, os dois organismos assinaram em 1998 uma convenção (*convention de rapprochement*) com vistas a coordenar suas ações e poder oferecer às empresas programas baseados nos serviços oferecidos pelos dois organismos, bem como harmonizar seus sistemas de informação e aproximar as equipes. A administração pretende com isso vir a agrupar as duas entidades em um mesmo espaço físico, o que permitiria a diminuição dos custos fixos e o reforço da cooperação, simplificando o acesso das PMEs-PMIs às informações e serviços necessários à sua internacionalização.

franca2.pmd 85 5/2/2004, 11:05

iii) AS NEGOCIAÇÕES COMERCIAIS INTERNACIONAIS

A terceira linha de ação considerada prioritária pelas autoridades francesas em termos de defesa dos interesses comerciais franceses é uma participação ativa nas negociações comerciais internacionais.

A postura francesa frente às negociações comerciais internacionais nos últimos anos tem sido influenciada por um conjunto de fatores domésticos que se refletem na visão dominante no país quanto aos custos e benefícios da globalização. Apesar de ter recuperado uma tímida trajetória de crescimento econômico, com uma discreta tendência de redução no nível de desemprego, crescente competitividade da indústria e melhoria no perfil da balança comercial, o país continua às voltas com elevados níveis de desemprego, que muitas vezes são atribuídos aos efeitos da globalização. Segundo Moïsi (1998), a luta da França contra a globalização é complicada pelo elevado padrão de vida de sua população. A beleza e diversidade do interior francês, a qualidade da comida e do vinho e o respeito pela tradição reforçam a percepção de que os franceses têm muito a perder e pouco a ganhar com a globalização.

O sentimento em relação à União Européia também parece dúbio. Se de um lado há uma clara percepção que somente através do fortalecimento da Europa será possível à França recuperar uma posição de destaque no cenário internacional, fazendo balançar o pêndulo em relação à unipolaridade dominante no sistema internacional, de outro parece haver o receio de que a identidade do país se dilua frente o fortalecimento da União Européia, em especial após a introdução do euro.

As relações da França com a Alemanha, que durante um século foram marcadas por conflitos e guerras, oscilam agora entre estreita cooperação e o receio francês de que o fortalecimento da União Européia se dê às custas da supremacia econômica germânica.

A compreensão das posições assumidas pela França nas negociações comerciais internacionais também requer, evidentemente, a análise da estrutura econômica francesa. A França tem de longe o maior setor agrícola da Europa, embora a participação deste setor no PIB francês venha decrescendo ao longo do tempo, e é o segundo país exportador de produtos agrícolas, atrás apenas dos Estados Unidos.

O setor agrícola francês tem se beneficiado fortemente do suporte recebido através da Política Agrícola Comum (PAC) da União Européia e vem buscando defender-se da tendência de redução do nível de suporte

franca2.pmd 86 5/2/2004, 11:05

garantido por esta política. O Acordo Agrícola negociado na Rodada Uruguai do GATT e assinado em 1995 determinou uma redução durante seis anos do nível de subsídios às exportações e das quantidades elegíveis para receber estes subsídios.

No setor industrial, como analisado na seção anterior, o crescimento tem se concentrado nos segmentos intensivos em pesquisa e desenvolvimento (P&D), como o aeroespacial, farmacêutico, telecomunicações e engenharia de transportes. Também é notável o ganho de eficiência no setor automobilístico, que permitiu a sobrevivência e algum ganho no mercado europeu para as duas maiores empresas automobilísticas francesas.

As exportações francesas de serviços têm mostrado vigor expressivo nos anos recentes, constituindo um item de claro interesse francês na agenda de negociações externas, seja no âmbito da OMC, seja no âmbito de acordos regionais ou bilaterais. As negociações de serviços trazem ao mesmo tempo a expectativa de acesso a novos mercados, mas de outro lado colocam pressão sobre a ainda forte presença do Estado no provimento de serviços públicos na França.

O espaço para política comercial externa autônoma francesa é limitado. Como membro da União Européia, a França cede poder de negociação comercial à Comissão Européia na maioria dos temas que compõem a agenda de negociações comerciais. A Comissão passa, então, a ser o principal foco de busca de influência dos franceses para fazer prevalecer seus interesses comerciais.

A extensa agenda de negociações comerciais em que tem estado envolvida a União Européia tem colocado sob pressão a política comercial francesa. Além das dificuldades para lograr um eventual lançamento de uma nova rodada de negociações multilaterais no âmbito da OMC e dos entendimentos com os países do leste europeu para o ingresso na União Européia, o avanço das negociações com o Mercosul constitui um desafio importante para os franceses. A negociação de uma área de livre comércio com países com tamanho potencial agrícola é inédita para a França. Ainda que os setores industriais e de serviços franceses tenham grande interesse neste acordo, a pressão agrícola tem dominado as posturas francesas frente a estas negociações.

A percepção de que os países em desenvolvimento apresentam oportunidades de negócios que largamente ultrapassam os riscos, tem

franca2.pmd 87 5/2/2004, 11:05

reforçado o interesse das empresas francesas em iniciativas que permitam aumentar o seu acesso a estes mercados, seja pela via da expansão das exportações, seja pela via do investimento direto. A avaliação francesa parece ser de que os países emergentes têm mercados ainda fortemente protegidos e, na defesa dos interesses industriais e de serviços franceses, o país apoia o exercício de negociações comerciais com estes países, desde que os acordos logrados preservem os interesses do setor agrícola francês.

A preocupação francesa com a ampliação do acesso a estes mercados para produtos franceses levou o governo francês a insistir junto à Comissão Européia na constituição de mecanismos para defender os interesses de empresas européias nestes mercados. Para isto foi criado um instrumento que permite às empresas dirigirem-se diretamente à Comissão para demandar a abertura de processos sempre que elas se sentirem prejudicadas em suas exportações pela presença de obstáculos ao comércio, disponibilizando uma base de dados sobre obstáculos ao comércio, que as empresas podem acessar através da Internet. Além disso, os PEEs (Postes d' Expansion Économique – ver seção sobre promoção comercial) desempenham um papel ativo na captação de informações e identificação de obstáculos ao acesso aos mercados em que estão localizados.

O interesse na abertura de mercados em países emergentes tem contribuído para uma postura mais agressiva em direção às negociações comerciais com novos parceiros.

iii.1) Os acordos comerciais da UE com o mundo

A União Européia tem uma rede de acordos comerciais que se espalha praticamente por todos os países do mundo, formando um emaranhado de concessões em níveis bastante diferenciados em termos de profundidade e abrangência setorial.

Acordos preferenciais[11]

Na hierarquia das preferências os países mais favorecidos são os vizinhos da Europa do Leste, da Europa do Norte e os da África do Norte, assim como as ex-colônias da África, Caribe e do Pacífico (ACP).

Em seguida vêm os países que se beneficiam do Sistema Geral de

[11]Para uma descrição detalhada ver Marta Castilho (2000).

franca2.pmd 88 5/2/2004, 11:05

Preferências (SGP). Este sistema foi criado no início dos anos 80 visando a estimular o desenvolvimento da indústria nos países em desenvolvimento. O tratamento comercial dados aos países no âmbito do SGP é bastante variável, de acordo em geral com o nível de desenvolvimento relativo e a sua penetração no mercado europeu. Os países mais beneficiados são os de menor desenvolvimento relativo e aqueles afetados por problemas de tráfico de drogas.

A França tem papel protagonista nestes acordos, em particular por seus interesses em preservar e proteger as relações com as ex-colônias. A França teve também papel relevante na discussão e aprovação do programa *"Everything but arms"*, que exime de impostos de importação todos os produtos importados dos países de menor desenvolvimento relativo, com exceção de produtos relacionados ao setor de armamentos.

Acordos de livre comércio

Em 1999, a União Européia firmou dois acordos de livre comércio com a África do Sul e o México. O empenho da União Européia em levar adiante estes dois acordos teve motivações distintas em cada um dos casos. Em relação ao México, a principal motivação tem caráter econômico e responde ao fato de que os europeus sofreram uma forte perda de mercado e de influência na economia mexicana após a entrada em vigor do NAFTA. No caso da África do Sul, a motivação é essencialmente política e tem como objetivo dominante apoiar o processo de democratização do país e o fortalecimento da economia sul-africana. Em comum, as negociações dos dois acordos mostram claramente as dificuldades latentes para avançar na liberalização de produtos agrícolas nos acordos com a União Européia.

Em particular, as negociações com a África do Sul exemplificam com clareza a sensibilidade do tratamento das questões agrícolas. Para o comércio de produtos agrícolas foi negociado um cronograma de liberalização comercial diferenciado dos produtos industrializados, que ao final do processo de implementação (10 anos) deverá eliminar as barreiras para 50% do comércio, enquanto para os produtos industrializados a liberalização européia atingirá 98% do comércio. Dadas as dificuldades para se atingir um consenso no setor de vinhos, decidiu-se buscar um acordo setorial em separado, para evitar que esta questão continuasse bloqueando a conclusão do acordo maior.

franca2.pmd 89 5/2/2004, 11:05

O acordo Mercosul – União Européia

Firmado com um nítido objetivo de contraposição às negociações da ALCA, em dezembro de 1995, o Acordo Marco Inter-regional de Cooperação entre a União Européia (e seus Estados membros) e o Mercosul (e seus Estados membros) guarda uma série de ambigüidades, que foram necessárias para garantir a adesão de todos os países da União Européia de um lado, e à falta de clareza sobre os interesses do Mercosul de outro.

Como salientaram Rodrigues e Lopes (1999), logo na "Consideranda do acordo, ao mesmo tempo em que se fala da importância de um regionalismo aberto, também se menciona a necessidade de levar em conta a sensibilidade de alguns produtos". Não está claro o que se deve entender por sensibilidade.

O acordo quadro não firma compromissos em torno da criação de uma área de livre comércio e é ambíguo em termos da cobertura setorial da liberalização comercial. Por outro lado, abre um grande leque de iniciativas de cooperação nos campos de normas e reconhecimento de conformidade, procedimentos aduaneiros, estatísticas, propriedade intelectual e cooperação empresarial.

Nos dois anos seguintes à assinatura do Acordo, pouco se viu em termos de evolução dos trabalhos para dar consecução às diretrizes estabelecidas. A atitude reticente de parte dos representantes europeus foi, por diversas vezes, alvo de observações por parte de negociadores brasileiros, interessados em dar demonstrações de que o processo avançava como contraponto às negociações da ALCA.

O lançamento formal das negociações durante a Cúpula Presidencial realizada no Rio de Janeiro em junho de 1999 foi precedido por momentos de grande hesitação. Poucos dias antes da reunião havia sérias dúvidas quanto à viabilidade de geração de consenso na Europa em torno do projeto e de sua extensão. Finalmente, anunciou-se o início das negociações para a formação de uma área de livre comércio entre as duas regiões, com respeito ao princípio de *single undertaking* e ao artigo XXIV do GATT, o que define a abrangência do acordo em termos de cobertura do comércio de bens. Entretanto, não se determinou uma data para a conclusão das negociações, o que contribui para que não se tenha clareza quanto ao horizonte de tempo que este empreendimento poderá tomar.

franca2.pmd 90 5/2/2004, 11:05

Mesmo após o anúncio formal do lançamento das negociações, pouco avanço foi registrado até o final de 2000. Entretanto, com os progressos realizados no âmbito da ALCA e a maior pressão sobre a Política Agrícola Comum, os europeus passaram a adotar uma postura mais pró-ativa nas negociações a partir do início de 2001. Não está claro, todavia, em que medida estão preparados para tratar a fundo da questão agrícola, crucial para os países do Mercosul.

O ALARGAMENTO PARA O LESTE

Desde 1989, quando caiu a cortina de ferro, os membros da União Européia acenam com a admissão ao bloco dos países do leste e oeste europeu. Passados mais de dez anos, poucos passos concretos foram dados nesta direção. Entretanto, no período recente os esforços preparatórios parecem se intensificar.

O desafio é enorme. Se todos os países candidatos efetivamente forem admitidos, o território da UE aumentará 34%, a população 29% e o PIB apenas 5%. O PIB per capita na UE, por outro lado, cairia 16%, em termos de paridade do poder de compra.[12] Dada a profundidade as obrigações mútuas impostas aos membros da União é compreensível o cuidado dos atuais membros com estas negociações.

A principal questão do ponto de vista dos atuais membros é saber em que medida eles estão dispostos a fazer sacrifícios no curto prazo em prol do alargamento. Enquanto a Alemanha tem representado a esperança de apoio por parte dos países candidatos, a França é vista como um dos países reticentes ao projeto. O receio francês diz respeito tanto à preocupação com a área de influência que a Alemanha poderá exercer sobre os novos entrantes quanto aos impactos sobre a língua e a cultura. Mas, sem dúvida o impacto maior parece ser a pressão que a entrada dos candidatos poderá exercer sobre a Política Agrícola Comum, tema da maior sensibilidade para os franceses.

iii.2) A POLÍTICA AGRÍCOLA COMUM

A União Européia vem enfrentando grandes dificuldades para obter consenso em torno da revisão da Política Agrícola Comum. Embora sejam crescentes as pressões dos países onde a participação dos produtos agrícolas no PIB é pequena, como é o caso da Alemanha,

[12]Ver *The Economist*, 19 de maio de 2001.

franca2.pmd 91 5/2/2004, 11:05

a resistência dos países produtores tem sido efetiva, o que não permite vislumbrar uma melhoria do acesso para os produtos agrícolas e agro-industriais ao mercado europeu no curto prazo.

A questão agrícola é extremamente sensível na França. A luta pela preservação da agricultura francesa é impulsionada por fatores políticos e culturais. A síntese dos argumentos franceses na defesa dos interesses agrícolas está expressa no conceito freqüentemente evocado da "multifuncionalidade da agricultura", que procura agregar os efeitos sobre emprego, meio ambiente, saúde, qualidade de vida, etc..

O setor agrícola é regulado pela Política Agrícola Comum que combina medidas de restrição às importações e de apoio à produção doméstica e às exportações. A Política Agrícola Comum (PAC) constitui uma das políticas mais importantes da União Européia, refletindo o lugar especial que ocupa a agricultura na estrutura econômica e social da UE. Estabelecida em 1957, pelo Tratado de Roma, a PAC tem entre os seus princípios fundamentais o "princípio da preferência comunitária", pelo qual se assegura a prioridade para o consumo de produtos comunitários com proteção contra importações, mediante a imposição de tarifas e/ou direitos adicionais aos produtos importados de forma a tornar seu preço superior ao praticado pelos produtores domésticos, o que ocorre em paralelo a um sistema de subsídios à produção e às exportações.

Apesar de ter atingido seus objetivos de compor as diferenças sensíveis entre os Estados membros e superar problemas de abastecimento interno existentes no início dos anos sessenta, a PAC gerou fortes distorções tanto em termos de produção quanto de preços e sustenta artificialmente a competitividade externa do setor, além de ter estabelecido uma gama variada de barreiras de acesso ao mercado comunitário.

Os mecanismos de proteção da agricultura da UE baseiam-se em políticas setoriais específicas denominadas "organizações comuns de mercado" (OCM), que abrangem praticamente todos os setores da agricultura. Essas políticas são financiadas pelo Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola, e consomem cerca de 80% do orçamento anual europeu.

De modo geral e resumidamente, essas políticas (OCM) funcionam da seguinte maneira: o órgão de intervenção compra os excedentes agrícolas quando o preço de mercado na comunidade situa-se

franca2.pmd 92 5/2/2004, 11:05

abaixo de um determinado preço de referência estipulado pela UE, preços esses em geral superiores aos preços correntes do mercado internacional. Altas tarifas de importação completam a proteção contra as importações. Pelo lado da promoção das exportações, compensam-se os altos preços comunitários pela aplicação de subsídios às exportações ("restituições") de forma a tornar a produção européia competitiva. A esse esquema básico, agregam-se outros elementos de proteção e sustentação do setor agrícola, com implicações sobre a sua "performance" externa, como a imposição de quotas de importação, exigências zoofitossanitárias e outras formas de subsídios mais ou menos ligados à produção.

Dentre as diferentes formas de subsídios praticados, cabe destacar a capacidade da UE de estabelecer diferentes níveis de subsídios à exportação para um mesmo produto (frango, arroz e outros) de acordo com os diferentes destinos dessas exportações.

A PAC está sob forte pressão não apenas por força dos questionamentos no âmbito das negociações externas do bloco, mas sobretudo por causa das disparidades entre custos e benefícios outorgados aos diferentes membros. No âmbito multilateral, as negociações mandatadas da Rodada Uruguai exigem que a UE sente-se à mesa para tratar de novas concessões na área agrícola. No *front* europeu, as negociações para a reforma da PAC enfrentam o difícil desafio de reduzir os gastos orçamentários e preparar a política agrícola para o ingresso na União Européia dos países do leste Europeu, sem contudo afetar o delicado equilíbrio político que cerca a questão agrícola na Europa.

A integração dos países do leste é uma das questões fundamentais no processo de reforma da PAC. A participação da agricultura em alguns destes países é relevante, em especial na Polônia e, em geral, os preços praticados são bastante inferiores aos preços mínimos estabelecidos na UE.

A diferenças de posturas entre os países europeus em relação a esta questão ficou evidenciada nas negociações da chamada Agenda 2000, para a reforma da PAC. A proposta principal previa um congelamento dos gastos com o suporte à agricultura para o período 2000-2006 nos níveis que vigoravam em 1999. A França foi um dos principais opositores desta proposta, que tinha como grande defensora

franca2.pmd 93 5/2/2004, 11:05

a Alemanha. Ao final, obteve-se uma solução de compromisso, com a preservação do financiamento sob a autoridade da Comissão Européia, substituindo a transferência parcial aos estados membros, e com uma redução dos preços mínimos de garantia inferior à proposta pela Comissão.

iii.3) A QUESTÃO DO TRABALHO E MEIO AMBIENTE NAS RELAÇÕES COMERCIAIS

A percepção dos perigos ou malefícios da globalização pela sociedade francesa, já comentada anteriormente, tem dado espaço para atitudes mais firmes nas tentativas de incluir na agenda de organismos multilaterais provisões que abram espaço para a imposição de sansões comerciais relacionadas ao cumprimento de normas ambientais e trabalhistas.

Esta tendência apareceu nas discussões preparatórias para a última Reunião Ministerial da OMC, quando os franceses colocaram sobre a mesa propostas sobre transparência nos mercados públicos, normas sociais (em especial sobre trabalho infantil) e as relações entre comércio e meio ambiente.

A preocupação com a introdução de normas trabalhistas no elenco de temas cobertos pela OMC, parece responder ao crescente distanciamento entre os padrões laborais adotados pela França e os vigentes na maioria dos países, em especial, no mundo em desenvolvimento. À medida que a França caminha para a adoção de normas laborais cada vez mais rígidas, cresce a pressão que o país exerce no sentido do estabelecimento de ligações formais entre comércio e trabalho.

O interesse na inclusão das relações entre meio ambiente e comércio, no menu dos temas que comporão a agenda de uma possível nova rodada de negociações multilaterais cresce na França impulsionado por diversos fatores. De um lado, os interesses empresariais que enfrentam exigências diferentes em termos de padrões ambientais, com impactos na competitividade. Do outro lado, o crescente eco das vozes de grupos ambientais. Além disso, uma série de novos argumentos que evocam questões de saúde animal, vegetal e humana, para justificar propostas de caráter mais protecionista freqüentemente relacionadas à agricultura.

Estes temas ampliam o leque da agenda de negociações com o potencial de complexidade.

franca2.pmd 94 5/2/2004, 11:05

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Enquanto parecem recrudescer algumas posturas protecionistas na França, o comércio exterior francês vem apresentando um desempenho bastante favorável. Se, de um lado tem sido difícil avançar na adoção de medidas de desregulação da economia francesa, que contribuam para ampliar as condições de competitividade sistêmica do país, de outro lado o governo francês tem adotado estratégias pragmáticas com o objetivo de dotar as empresas francesas de melhores condições de competitividade, particularmente apoiando as atividades das PMEs.

A política de negociações internacionais é influenciada pelo conflito de interesses entre os setores industrial e de serviços, com claros objetivos de abertura de mercado, de um lado, e as preocupações com a proteção do setor agrícola de outro. De todo modo, estes interesses econômicos somam-se às preocupações de estratégia política internacional e às preocupações e/ou prioridades da opinião pública quanto a padrões de bem-estar para determinar o equilíbrio entre posturas agressivas no acesso a novos mercados com posturas defensivas na preservação da agricultura e da cultura francesas.

franca2.pmd 95 5/2/2004, 11:05

BIBLIOGRAFIA

CASTILHO, M. *Mercosul: as* perspectivas de um acordo de livre comércio com a União Européia. *O Brasil e os desafios da globalização*. SOBEET, Relume Dumará. Rio de Janeiro, 2000.

FMI, *International Financial Statistics*, março de 2001.

FRANK, R. *La France et son rapport au monde au XX^e siècle. Politique Étrangère*, Institut Françai des Relations Internationales, 3-4/2000.

Ministère de L'Economie des Finances et de L'Industrie. Direction des relations économiques exterieures. *Rapport d'activité*, 1999.

_____, Le commerce extérieur de la France en 2000, *DREE Dossiers*, março 2001.

MOÏSI, D. The trouble with France. *Foreign Affairs*, v. 77, nº 3, maio/junho de 1998.

OMC. World trade developments, *Annual Report*, 2001.

RIOS, S. A influência da Alca na agenda brasileira de negociações comerciais. *O Brasil e os desafios da globalização*. SOBEET, Relume Dumará. Rio de Janeiro, 2000.

SOUPLET, M. Annexe au procès-verbal de la séance du 25 novembre 1999. *Avis Présenté au non de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur le projet de loi de finances pour 2000, adopté Parl'Assemblée National, tome X Commerce Extérieur,* nº 91. Paris, Sénat, Session Ordinaire de 1999-2000.

The Economist, "Europe's magnetic attraction", 19/05/2001.

_____, "France's public sector", 26/05/2001.

The Economist Intelligence Unit. France *Country Profile* 2000.

_____. France *Country Report*, outubro de 2000.

franca2.pmd 96 5/2/2004, 11:05

SITES NA INTERNET

http://www.cfce.fr/cfce/orientat/organism/aceco_b.htm

http://www.cfme-actim.com

http://www.coface.fr

http://www.commerce-exterieur.gouv.fr

http://www.dounes.fr

http://www.finances.gouv.fr

http://www.insee.fr

http://www.medef.fr

http://espace-europe.upmf-grenoble.fr/web/Academie/textes/Vignal.htm

franca2.pmd 97 5/2/2004, 11:05

franca2.pmd 98 5/2/2004, 11:05

A EVOLUÇÃO RECENTE DOS INVESTIMENTOS EXTERNOS DIRETOS FRANCESES NO BRASIL

Daniela Magalhães Prates*

Resumo: O propósito deste artigo é analisar a evolução dos investimentos externos diretos (IED) franceses no Brasil na década de 90. Nesse sentido, apresenta-se uma visão geral dos investimentos externos diretos franceses no exterior. A seguir, efetua-se uma breve retrospectiva histórica do IED francês na economia brasileira e examina-se a sua evolução nos anos 90, procurando identificar os principais setores atingidos e suas diferentes modalidades (investimento em novas plantes, fusões e aquisições, etc). Nas considerações finais, procura-se apresentar algumas perspectivas dos fluxos de IED francês para a economia brasileira nos próximos anos.

Palavras-chave: Internacionalização Produtiva, Investimentos franceses no exterior, Investimento externo direto no Brasil , relações internacionais França-Brasil.

INTRODUÇÃO

As décadas de 80 e 90 caracterizaram-se por uma aceleração do processo de integração produtiva e financeira em âmbito internacional, motivada por dois conjuntos de determinantes: (i) econômicos, derivados do crescimento surpreendente dos fluxos internacionais de bens, serviços e capitais, da intensificação da concorrência nos mercados internacionais e da disseminação das novas tecnologias de base microeletrônica e das inovações financeiras; (ii) e políticos, associados ao reordenamento das relações de poder no plano internacional, com a reafirmação da hegemonia americana, o fim da Guerra Fria e a formação de blocos regionais (como a União Européia, o Nafta e o Mercosul), e à adoção das políticas de liberalização e desregulamentação financeiras pelos países

* Pesquisadora da Diretoria de Economia do Setor Público da Fundação do Desenvolvimento Administrativo de São Paulo (DIESP/Fundap) e doutoranda do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (IE/Unicamp) (email: dprates@fundap.sp.gov.br).

franca2.pmd 99 5/2/2004, 11:05

centrais[1] a partir do final dos anos 70 (Fiori, 1999 e Gonçalves, 1999).

O termo genérico de "globalização" tem sido utilizado para definir essas transformações. Contudo, existem controvérsias em relação ao significado e ao caráter inédito (ou não) da globalização. Adota-se, aqui, a perspectiva dos autores que interpretam estas transformações como definidoras de uma nova etapa de desenvolvimento do capitalismo mundial — como Chesnais (1996), Baumann et al. (1998), Gonçalves (1999) e Furtado (2000) —, em contraposição a aqueles que defendem que a globalização seria, na realidade, um "mito", constituindo somente uma manutenção das tendências de internacionalização em curso desde o século XIX (como Hirst & Thompson, 1996).

De acordo com Gonçalves (1999: 24), a globalização econômica pode ser definida como a interação de três processos distintos: "*a expansão extraordinária dos fluxos internacionais de bens, serviços e capitais; o acirramento da concorrência nos mercados internacionais, e; a maior integração entre os sistemas econômicos e nacionais*". É possível identificar duas dimensões interligadas deste processo: a financeira e a produtiva. Enquanto a globalização financeira refere-se à eliminação das barreiras internas entre os diferentes segmentos dos mercados financeiros, somada à interpenetração dos mercados monetários e financeiros nacionais e sua integração aos mercados globalizados (Chesnais, 1996), a globalização produtiva pode ser entendida como uma nova etapa do processo de internacionalização da produção, que têm se caracterizado não somente pelo avanço deste processo, mas também (e principalmente) por mudanças na natureza e na dinâmica dos fluxos de investimento externo direto (IED), que constituem o seu principal componente. Como ressaltam Baumann et al. (1999: 153): "*a internacionalização da produção ocorre sempre que residentes de um país têm acesso a bens e serviços com origem em outros países. Esse acesso pode ocorrer pelo comércio internacional, investimento externo direto e relações contratuais. Entretanto, em termos da inserção dos países no sistema econômico internacional, os mecanismos relevantes são o investimento externo direto e as relações contratuais. As exportações e importações são formas de inserção comercial no sistema econômico internacional*".

[1] Ao longo do texto os termos países centrais e países desenvolvidos são tratados como sinônimos. Estes países constituem a maior parte dos países membros da OCDE (a única exceção são a Coréia e o México, países de industrialização recente, conhecidos como NICs, que ingressaram nesta organização nos anos 90).

franca2.pmd 100 5/2/2004, 11:05

O IED refere-se a todo fluxo de capital estrangeiro destinado a uma empresa residente em um país sobre a qual o estrangeiro (não-residente) exerce controle sobre a tomada de decisão. Mediante o IED um agente econômico estrangeiro atua dentro da economia nacional por meio de filiais e subsidiárias, enquanto as relações contratuais permitem que agentes econômicos nacionais produzam bens ou serviços que têm origem no resto do mundo (Gonçalves, 1999 e Baumann et al., 1999). Também é importante distinguir investimento externo direto e investimento de portfólio estrangeiro (IP), outro componente fundamental dos fluxos internacionais de capitais no contexto atual. Como ressalta Chesnais (1996: 56), "*embora esta distinção seja às vezes difícil, por razões contábeis, jurídicas ou estatísticas, considera-se um investimento estrangeiro como investimento direto quando o investidor detém 10% ou mais das ações ordinárias ou do direito de voto de uma empresa (...) Já um investimento estrangeiro inferior a 10% será contabilizado como investimento de portfólio*". Este critério, definido pela OCDE (Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico) e adotado pelos demais organismos multilaterais (como FMI, Banco Mundial), apesar de arbitrário, foi adotado porque supõe-se que esta participação seja um investimento de longo prazo, permitindo ao seu proprietário influenciar as decisões de gestão da empresa.

A internacionalização da produção (IP), que constitui o principal motor do processo de globalização produtiva, avançou de forma surpreendente na última década do século XX, tendência que deve se manter no século atual. As Empresas Transnacionais (ETs), agentes centrais desta internacionalização mediante seus IED, somam atualmente 63.000 firmas com cerca de 690.000 filiais estrangeiras. A IP tem crescido mais rapidamente que os demais agregados econômicos (produção e comércio mundial, etc) e sua natureza têm se modificado, em função das rápidas mudanças tecnológicas, do acirramento da concorrência e do processo de liberalização econômica.[2] A queda dos custos de transporte e comunicações têm permitido às ETs integrarem a produção e demais atividades corporativas entre os países em uma intensidade inédita, processo denominado pela Unctad (1999) de

[2] Simultaneamente aos processos de abertura comercial e financeira, os países em desenvolvimento têm liberalizado o marco regulatório relativo ao ingresso de IED. Segundo a Unctad (2000), no período 1991-94, 94% de um total de 1.035 mudanças nas leis que governam estes investimentos criaram um ambiente institucional favorável ao seu ingresso.

franca2.pmd 101 5/2/2004, 11:05

"integração profunda" (*deep integration*) o qual têm dado origem a um "sistema de produção global coesivo" (*cohesive global production system*) (Unctad, 2000).

Dentre as principais características dos fluxos de IEDs no contexto atual, destacam-se: grande parte dos fluxos de IED constitui fusões e aquisições (F&A) de empresas – e não implantação de novas plantas (*greenfield investment*); estes investimentos caracterizam-se por um alto grau de concentração dentro dos países centrais, especialmente dentro da tríade (EUA, Japão e Alemanha), em detrimento da maioria dos países periféricos (com exceção de um grupo seleto de países "emergentes"[3]) sendo, assim, hierarquizado e excludente; os grupos industriais dominantes, que operam em escala internacional, tendem a se reorganizar como "empresas-rede" e estão cada vez mais subordinados a uma lógica financeira geral, que transparece em várias atividades típicas desses grupos, tais como na compra e venda de empresas como um negócio específico em si mesmo e no papel desempenhado por gestores de portfólio nos mercados de capitais (Chesnais, 1996, Kregel, 1996, Braga, 1997).[4]

O propósito deste artigo é analisar a evolução dos IEDs franceses no Brasil na década de 90. Nesse sentido, apresenta-se, na seção II, uma visão geral dos investimentos externos diretos franceses no exterior. Na seção III efetua-se uma breve retrospectiva histórica do IED francês na economia brasileira e, em seguida, examina-se a sua evolução nos anos 90, procurando identificar sua importância em relação ao total do IED dos países centrais direcionado para o Brasil e suas características (composição setorial e modalidades). Finalmente, nas considerações finais, procura-se discutir as perspectivas dos fluxos de IED para o Brasil nos próximos anos.

---

[3] O termo "país emergente", que origina-se de "mercado emergente", passou a ser utilizado pela imprensa especializada, organismos multilaterais e pela academia, para se referir aos países periféricos (ou em desenvolvimento) que implementaram as reformas recomendadas pelo "Consenso de Washington" e receberam a maior parte dos fluxos de capitais provenientes dos países centrais nos anos 90. Assim, o grupo "país emergente" constitui um sub-grupo dos países periféricos, não incluindo, por exemplo, os países africanos e parte da América Latina e da Ásia, que ficaram marginalizados do processo de globalização financeira (Prates, 2000).

[4] Para uma análise detalhada das caraterísticas dos fluxos de IED no contexto de globalização produtiva, ver Chesnais (1996). Sobre a financeirização dos grupos industriais, ver Braga (1993) e Serfati (1996).

franca2.pmd 102 5/2/2004, 11:05

OS INVESTIMENTOS EXTERNOS DIRETOS FRANCESES: UMA VISÃO GERAL

O objetivo desta seção é apresentar uma visão geral dos IEDs franceses na década de 90. Nesse sentido, realizar-se-á: (i) uma breve análise comparativa entre o IED francês e o IEDs dos principais países desenvolvidos (ii) um exame da evolução do IED francês nos anos 90 em termos de sua importância no balanço de pagamento francês, direcionamento e composição setorial.

Os fluxos anuais de IED provenientes da França cresceram expressivamente na segunda metade da década de 90. Em 1999, a França destacou-se como o terceiro maior investidor entre os países desenvolvidos, com uma participação de 14,8% no total de IED destes países.

Tabela 1. Fluxos de IED dos países desenvolvidos (US$ bilhões)

País/região de origem	1988-93(1)	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Total	221	283	358	391	472	687	800
Países desenvolvidos	198	240	307	332	404	652	732
União Européia	107	121	159	182	224	425	510
Reino Unido	25	32	44	34	62	119	199
França	***24***	***24***	***16***	***30***	***36***	***45***	***108***
% total	***11,0***	***8,6***	***4,4***	***7,8***	***7,5***	***6,6***	***13,5***
% Países desenvolvidos	***12,3***	***10,1***	***5,1***	***9,2***	***8,8***	***7,0***	***14,8***
% União Européia	***22,6***	***20,2***	***9,9***	***16,7***	***15,9***	***10,7***	***21,2***
Alemanha	18	19	39	51	41	91	51
Holanda	13	18	20	31	29	51	46
Espanha	3	4	4	5	13	19	35
Outros(2)	48	48	52	61	80	145	179
EUA	39	73	92	84	100	146	151
Japão	32	18	23	23	26	24	23

Fonte: World Development Report (2000)
Notas:
(1) Média do período
(2) Austria, Bélgica, Luxemburgo, Dinamarca, Finlândia, Grécia, Irlanda, Itália, Portugal, Suécia.

No âmbito da União Européia, a França ultrapassou a Alemanha, passando a ocupar o segundo lugar no ranking dos países investidores desta região, com uma participação de 21,2% (contra somente 10,7% em 1998). O Reino Unido manteve sua posição de liderança, tendo sido responsável por 39% do total dos fluxos.

franca2.pmd 103 5/2/2004, 11:05

Se considerarmos o estoque total de IED dos países desenvolvidos, a França ocupava o quinto lugar em 1999 (com uma participação de 7%), posição que deve melhorar em 2000, devido aos fluxos expressivos de IED franceses em 1999 (ainda não computados nos dados de estoque). Na União Européia, a França ocupava, neste ano, a quarta posição e sua participação no estoque total de IED na região era de 12,8%.

Tabela 2. Estoque de IED dos países desenvolvidos (US$ bilhões)

País/região de origem	1980	1985	1990	1995	1998	1999
Total	523	707	1716	2871	4066	4759
Países desenvolvidos	507	675	1634	2607	3650	4277
União Européia	213	293	789	1303	1920	2337
Reino Unido	80	100	229	305	499	664
Alemanha	43	60	152	268	370	421
Holanda	42	48	109	180	261	306
França	***24***	***37***	***110***	***184***	***228***	***298***
% total	***4,5***	***5,2***	***6,4***	***6,4***	***5,6***	***6,3***
% Países desenvolvidos	***4,7***	***5,5***	***6,7***	***7,1***	***6,2***	***7,0***
% União Européia	***11,1***	***12,7***	***13,9***	***14,1***	***11,9***	***12,8***
Outros[1]	23	48	189	366	563	647
EUA	220	251	431	699	981	1131
Japão	20	44	201	238	270	293

Fonte: World Development Report (2000)

Notas:

(1)Austria, Bélgica, Luxemburgo, Dinamarca, Finlândia, Grécia, Irlanda, Itália, Portugal, Espanha e Suécia.

Este estoque de investimentos é controlado, principalmente, por grandes empresas ou grupos franceses. De acordo com os dados divulgados no último *World Investiment Report* (WIR) da Unctad (Unctad, 2000), dentre as 100 maiores ETs, que concentram a maior parte dos fluxos de IED, 12 eram francesas (Tabela 3). Apesar de não ocuparem posições de destaque (somente a Suez Lyon. des Eaux está entre as 20 maiores) no ranking de acordo com o total de ativos no exterior, as ETs francesas possuem elevados Índices de Transnacionalização (superiores a 50%, com exceção da Peugeot e Vivendi S. A), que pode ser considerado um indicador mais acurado do grau de internacionalização

franca2.pmd 104 5/2/2004, 11:05

das ETs, uma vez que considera, além do estoque de ativos, as vendas e os empregos no exterior.

Tabela 3. Ranking das Principais Empresas Transnacionais Francesas em 1998

Ranking (1)	Empresa	Indústria	Ativos (US$ bi)		Vendas (US$ bi)		TNI(2)
			Externos	Total	Externas	Total	(em %)
13	Suez Lyon. des Eaux	Saneamento	-	84,6	12,9	34,8	45,6
21	Renault	Automobilistica	23,6	43,2	25,4	39,8	61,8
29	Elf Aquitaine	Petróleo	20,7	43,2	21,8	37,9	51,6
31	Rhone-Poulenc	Farmacêut./Quím.	-	28,4	12,0	14,7	69,1
32	Total fina	Petróleo	-	27,0	20,8	28,6	69,0
42	Alcatel	Eletrônica	16,7	34,6	14,5	23,6	59,1
43	Peugeot	Automobilit.	15,9	39,8	24,4	37,5	44,2
53	Vivendi SA	Infra-estrutura	-	57,1	11,5	35,3	31,5
64	Michelin	Borracha/peneu	-	15,0	12,3	14,6	76,0
72	Danone Groupe	Aliment./bebida	10,3	17,6	8,8	14,4	64,6
73	Carrefour	Comércio varej.	10,3	20,3	17,2	30,4	55,9
86	L'Air Liquide	Química	-	10,6	5,1	6,8	77,0
Memória							
1	General Electric	Eletrônica	128,6	355,6	28,7	100,5	36,6
100	Toshiba Corp.	Eletrônica	6,8	48,8	14,5	44,6	23,3

Fonte: World Development Report (2000)
Notas:
(1) Ranking segundo o total de ativos no exterior
(2) TN (*Transnationality Index*) é o Índice de Trasnacionalização construído pela UNCTAD a partir da média de três razões: ativos no exterior/total, vendas externas/total; empregos no exterior/total.

Após esta visão geral, é necessário examinar a importância dos fluxos de IEDs no balanço de pagamentos francês. No período analisado, a França foi exportadora líquida de capitais, sendo que os fluxos líquidos de IED no exterior foram a principal contrapartida do superávit em conta corrente registrado (exceto em 1995, quando a França foi receptora líquida de IED; ver Tabela 4). Com exceção do ano de 2000, os investimentos de portfólio franceses no exterior foram superiores aos IEDs, contudo, como a França foi grande receptora de IEP do exterior, em termos líquidos os fluxos de IEP foram menos significativos. A tendência de elevação dos investimentos franceses no exterior, *vis-à-vis* a relativa estabilidade dos investimentos estrangeiros na França, intensificou-se nos últimos anos da década passada. O crescimento observado entre 1998 e 1999 foi surpreendente: de 148% dos fluxos brutos e 350% dos fluxos líquidos.

franca2.pmd 105 5/2/2004, 11:05

Tabela 4. Balanço de Pagamentos Francês (bilhões de euros)

Contas	1995[1]	1996[1]	1997	1998	1999	2000
Conta corrente	8	16	35	34	35	26
Conta comercial	22	24	40	38	37	25
Conta de capital	0	1	1	1	1	2
Conta financeira	-7	-18	-35	-26	-38	-35
IED	***6***	***-6***	***-11***	***-14***	***-65***	***-127***
Saída	***-12***	***-23***	***-32***	***-41***	***-101***	***-175***
Ingresso	*18*	*17*	*21*	*27*	*37*	*48*
IEP	1	-46	-23	-42	-12	-36
Saída	-5	-41	-63	-95	-121	-110
Ingresso	6	-6	41	53	109	146
Outros	-16	36	-1	30	41	52
Erros e omissões	-3	1	4	9	8	5
Variação Reservas	-1	0	-5	-18	1	3

Fonte: Banque de France (1997, 1998, 1999, 2000)
Notas:
(1) Dados originais de 1996 e 1995 em francos, convertidos à taxa 1 euro =6,6 francos

Este crescimento dos fluxos de IED franceses no exterior reflete, por um lado, o aprofundamento da integração produtiva da zona euro, estimulado pela proximidade da emergência da moeda única e, por outro lado, a aceleração das operações de F&A transfronteiras[5], concentradas, sobretudo, nos países desenvolvidos. As empresas franceses despontaram-se como um dos principais atores destas operações, sendo que os principais setores envolvidos foram: indústria química-farmacêutica e bancos (1999) e telecomunicações, comunicação, material de transporte (2000). Como reflexo destas tendências, a maioria dos fluxos de IED franceses (em torno de 75%) se direcionam para os países desenvolvidos, principalmente para a União Européia (sobretudo, Bélgica, Luxemburgo, Irlanda, Holanda e Reino Unido) e, em segundo lugar, para os EUA. Assim, os países em desenvolvimento absorveram somente uma pequena proporção dos fluxos de IEDs franceses, seguindo o mesmo padrão de distribuição geográfica do fluxos de IEDs dos demais países desenvolvidos.

[5] As Ofertas Públicas de Ações (OPE - *Offres Publiques d'Échange*) na bolsa de valores de Paris constituíram a principal modalidade de financiamento das operações de F&A lideradas pelas empresas franceses. A contrapartida destas operações são as aquisições de títulos franceses por não residentes, registradas na rubrica IEP – Ingresso.

franca2.pmd 106 5/2/2004, 11:05

Todavia, ao longo dos anos 90, ocorreu um crescimento da participação dos países em desenvolvimento nos fluxos de IED franceses e a distribuição destes fluxos entre as diferentes regiões em desenvolvimento alterou-se. Na primeira metade da década, estes fluxos foram investidos, essencialmente, no sudeste asiático - estimulados pelas elevadas taxas de crescimento desta região – e na Europa central - diante das oportunidades de negócios abertas pelas reformas estruturais adotadas após o abandono do regime comunista, da proximidade geográfica e da perspectiva de integração na União Européia. Somente a partir de 1995, a América Latina retoma sua posição histórica de principal receptora dos fluxos de IEDs franceses direcionados para as regiões não desenvolvidas, o que está associado ao crescimento dos fluxos direcionados para o Brasil (como veremos na seção III.2). Vale mencionar que apesar da perda de participação no total destes fluxos na primeira metade dos anos 90, a América Latina continuou sendo a principal região em desenvolvimento em termos do estoque de IED francês (39% do estoque total excluindo a OCDE), uma vez que escala dos investimentos realizados na Ásia e Europa Central foi pequena (IDB/IRELA,1998).

OS INVESTIMENTOS EXTERNOS DIRETOS FRANCESES NO BRASIL

Após uma breve retrospectiva histórica dos IEDs franceses no Brasil (seção III.1), examinar-se-á a evolução destes investimentos nos anos 90. Na análise desta evolução, procurar-se-á: (i) analisar a evolução dos fluxos e do estoque do IED francês no Brasil, em termos absolutos e relativos (em comparação com o total e com o IED dos demais países centrais); (ii) examinar sua composição setorial e as principais modalidades assumidas (novas plantas, fusões/aquisições, participação no processo de privatização, etc).

RETROSPECTIVA HISTÓRICA

Os fluxos de investimento externo direto desempenharam, historicamente, um papel de destaque nos processo de acumulação de capital e crescimento econômico da economia brasileira. A presença de empresas estrangeiras no país remonta a meados do séc. XIX, quando os interesses britânicos na América Latina eram predominantes.

franca2.pmd 107 5/2/2004, 11:05

No período 1886/1900, o capital inglês respondeu por ¾ dos investimentos diretos realizados no país. A França era o segundo principal país de origem dos investimentos, contudo sua contribuição era modesta, de apenas 6% (Possas, 1998). Neste período, os investimentos franceses na América Latina e, consequentemente no Brasil, foram estimulados pela prosperidade do segundo império francês e pelas baixas taxas de juros na Europa após 1880, e se direcionaram, principalmente, para a indústria de mineração, ferrovias e construção ou reforma de portos[6] (Mauro, 1995).

Nos primeiros anos do século XX até as vésperas da primeira guerra mundial, houve um crescimento dos fluxos de IED, relativamente ao período anterior, e uma mudança na origem destes investimentos, com o crescimento da presença de empresas americanas e, em menor medida, canadenses e francesas (por exemplo, no setor de frigoríficos) (Possas, 1998). Em 1913, o Brasil era o principal país de destino dos IEDs franceses na América Latina (Mauro,1995).

A partir da década de 20 do século passado os ingressos de IED ampliaram-se significativamente, atraídos pelo avanço da industrialização via substituição de importações. Segundo os dados disponíveis, o total de IED no Brasil em 1930 era de US$ 1,6 bilhões, sendo que as participações da Grã-Bretanha e dos EUA eram de 53% e 21%, respectivamente. Assim, as ETs dos demais países desenvolvidos, dentre os quais a França, tinham uma presença pouco expressiva na estrutura produtiva da economia brasileira (Possas, 1998 e Gonçalves, 1999).

Entre as décadas de 30 e 50, ocorreu um avanço da presença das ETs na economia brasileira. As empresas britânicas e norte-americanas continuaram sendo as líderes do processo de internacionalização produtiva, contudo ocorreu uma ampliação da presença de ETs provenientes da Alemanha, Suíça, Canadá e França. As empresas francesas realizaram investimentos, sobretudo, na indústria química e farmacêutica, dentre as quais destacava-se a Rhoune-Poulenc (Suzigan, 1986).

Contudo, foi na segunda metade da década de 50 do séc. XX, com o Plano de Metas, que a participação da ETs na estrutura produtiva brasileira cresceu de forma extraordinária. Além da ampliação dos

[6] A reforma do Porto de Recife no início do século XX foi realizada pela empresa francesa "*Societé de Construction des Batignolles*", que também foi responsável por várias obras de infra-estrutura portuária e urbana nos demais países da América Latina (Mauro, 1995).

franca2.pmd 108 5/2/2004, 11:05

investimentos das empresas já presentes no país, houveram fluxos expressivos de IED, que resultaram na construção de novas plantas, sobretudo no setor de bens de consumo durável (eletroeletrônica, automobilística, etc). Os principais condicionantes desta expansão dos fluxos de IED foram, de um lado, os incentivos governamentais (principalmente a Instrução nº 13 da SUMOC, de 1995)[7] e o ambiente crescimento econômico do país e, de outro lado, o movimento de internacionalização produtiva no pós-guerra, com a ampliação da presença de empresas norte-americanas na Europa e a expansão dos IED das empresas européias como resposta ao acirramento da concorrência em seus países de origem.

Neste contexto, os fluxos de IEDs franceses direcionados para o Brasil cresceram significativamente, passando de uma participação de 1,6% do total até 1950 para 3,0% do total na década de 50 (ver Tabela 5).

Tabela 5. Investimentos e reinvest. franceses no Brasil (US$ bilhões de dez/95)

	até 1950	1951-60	1960-70	1971-79	1980-85	Total
Total geral						
Investimentos	183.813	599.797	1.166.322	8.984.707	6.990.693	17.925.332
Reinvestimentos	123.304	356.534	961.498	3.368.934	2.928.882	7.739.152
Total	307.117	956.331	2.127.820	12.353.641	9.919.575	25.664.484
França						
Investimentos	3.911	14.272	11.732	263.701	177.160	470.776
Reinvestimentos	1.112	13.958	62.069	110.236	267.677	455.052
Total	5.023	28.230	73.801	373.937	444.837	925.828
% total	**1,6**	**3,0**	**3,5**	**3,0**	**4,5**	**3,6**
Memória						
Estados Unidos						
Investimentos	40.508	208.444	322.313	2.541.490	2.175.001	5.287.756
Reinvestimentos	57.437	199.482	368.477	1.215.395	926.463	2.767.254
Total	97.945	407.926	690.790	3.756.885	3.101.464	8.055.010
% total	31,9	42,7	32,5	30,4	31,3	31,4

Fonte: BACEN (1995)
Notas:
(a) Inclui investimentos em bolsa (DL 1.401) e investimentos incentivados (Res. 480 de 20/6/1978); (b) Moedas convertidas em US$ às paridades vigentes em 31/12/1985

[7] Esta instrução permitia às empresas estrangeiras importar bens de capital sem cobertura cambial, se o investidor estrangeiro aceitasse o valor (em moeda nacional) do equipamento como participação de capital na empresa.

franca2.pmd 109 5/2/2004, 11:05

Nas décadas de 60 e 70, a tendência de ampliação da presença das ETs na estrutura produtiva brasileira teve continuidade. Como destaca Gonçalves (1999:61), "*a economia brasileira tinha nos anos 70 um dos mais elevados graus de internacionalização da produção do mundo*". Entre final dos anos 60 e 70, o fluxo acumulado de IED (considerando investimentos e reinvestimentos de lucro), representou cerca de 5% da formação bruta de capital fixo, tendo desempenhado um papel fundamental no crescimento econômico deste período. Os fluxos de IED franceses, após registrarem um pequeno crescimento na década de 60 (atingindo 3,5% do total), retornaram ao patamar dos anos 50 no período 1971-79.

Todavia, na década de 80, principalmente após 1985, esta tendência de crescimento dos fluxos totais de IED é interrompida, em função do contexto de instabilidade e estagnação macroeconômica, associado à crise da dívida externa e fiscal do Estado. Além da redução dos fluxos de entrada, houve um crescimento da repatriação de capital e das remessas de lucro. Durante a "década perdida", as estratégias das ETs presentes no Brasil foram centradas na expansão das exportações, racionalização de custos, enxugamento do quadro de pessoal e aumento dos lucros financeiros (que foi observado, igualmente, nas empresas de capital nacional). Nesse período, o Brasil e os demais países da América Latina ficaram às margem do crescimento econômico mundial, associado às inovações tecnológicas nos setores de micro-eletrônica, liderado pelas ETs dos países centrais, que resultou numa expansão dos fluxos cruzados de IEDs nos países centrais e, especialmente, entre os países da tríade (Gonçalves, 1999).

Quanto aos investimentos franceses, na primeira metade da década sua participação nos fluxos totais atingiu o patamar recorde de 4,5% (ver Tabela 5). Contudo, na segunda metade da década de 80, ocorreu uma queda dos fluxos de IED franceses para o Brasil, que acompanharam a tendência dos fluxos totais de IED direcionados para o país. Além das condições internas adversas, mencionadas acima, nesse período as ETs francesas retraíram seus investimentos na América Latina como um todo[8] – uma vez que a maioria dos países enfrentavam uma

[8] Além da queda dos fluxos de IEDs franceses, ocorreu igualmente uma queda no número de filiais de ETs francesas instaladas na América Latina (superior a 50%, em relação a década de 70) (IDB/IRELA,1998)

franca2.pmd 110 5/2/2004, 11:05

situação de instabilidade macroeconômica associada à crise da dívida externa – e, simultaneamente, implementaram um amplo programa de investimentos nos países desenvolvidos, sobretudo na Europa, impulsionado pelo acirramento da concorrência associado à intensificação do processo de globalização produtiva (IDB/IRELA, 1998 e Pottier, 1990).

Evolução dos IEDs franceses na década de 90

A despeito do desempenho medíocre dos fluxos de IED nos anos 80, no início da década de 90 o Brasil continuava ocupando uma posição de destaque entre os países em desenvolvimento no que diz respeito à presença de empresas estrangeiras. Esta presença ampliou-se significativamente ao longo desta década, como resultado das reformas estruturais (aberturas comercial e financeira e desestatização) iniciadas no governo Collor e da estabilização de preços alcançada com o Plano Real. Contudo, na primeira metade dos anos 90, predominou um movimento de reestruturação passiva das ETs presentes no Brasil, associado à recessão do período 1990-92 e ao processo de liberalização das importações (Gonçalves, 1999 e Laplane et al., 2000).

Nesse período, as filiais das ETs francesas instaladas no Brasil seguiram esta tendência geral, e os novos ingressos de IED foram medíocres. Como mencionado na seção II, entre 1990-95, os fluxos de IED franceses não direcionados para a OCDE foram investidos, predominantemente, na Ásia e na Europa Central. Ademais, os fluxos direcionados para a América Latina foram absorvidos, essencialmente, pela Argentina e México, que iniciaram seus programas de privatização e eliminaram as restrições existentes aos IEDs antes do Brasil. Todavia, se consideramos o estoque de IED francês na América Latina, o Brasil manteve sua posição como principal país de destino dos investimentos diretos franceses. No final de 1995, 60% deste estoque (contra 23% da Argentina e 6% do México) e mais de 50% das filiais das ETs francesas presentes na América Latina estavam concentrados no Brasil (IDB/IRELA, 1998).

Os fluxos de IED cresceram expressivamente somente na segunda metade dos anos 90, estimulados pela estabilidade de preços (e pelas perspectivas de expansão do mercado interno) e pelo avanço do programa de privatização. Ademais, a consolidação do Mercosul

franca2.pmd 111 5/2/2004, 11:05

constituiu um estimulo adicional à internacionalização produtiva de indústrias tradicionalmente dominados pelo capital privado nacional (como alimentação e eletrodomésticos)[9], mediante expansão das ETs já presentes no país e ingresso de novas empresas (Laplane & Sarti,1997).

Também vale ressaltar as medidas de estímulo ao ingresso de IED adotadas na década de 90. Assim como a maioria dos países em desenvolvimento, o Brasil removeu as restrições ainda existente aos fluxos de IED, que envolvam ou não fusões e aquisições. Dentre as medidas adotadas, destacam-se: em 1991, a remoção das restrições à entrada de empresas estrangeiras no setor de informática; a revisão constitucional de 1993 e as emendas aprovadas a partir de 1995, eliminaram a distinção entre empresas de capital nacional e de capital estrangeiro e, ao flexibilizarem o monopólio do petróleo, permitiram o ingresso das ETs no setor de refinação de petróleo, único setor da indústria de transformação ainda fechado ao capital estrangeiro, e; no período 1994/98, as restrições nos setores de extração mineral e serviços (como o setor bancário, de telecomunicações e energia) foram progressivamente eliminadas. Ademais, a abertura financeira eliminou diversas restrições existentes à remessa de lucros e dividendos pelas filiais das ETs no país (remoção do imposto suplementar, redução do imposto de renda sobre remessas, etc), resultando num ambiente mais favorável à ampliação da presença destas empresas na economia brasileira (Laplane et al., 2000).

Esta postura liberal em relação aos fluxos de IED integra um conjunto mais amplo de políticas, que a Unctad (2000) denominou de "Política de competição" (*Competition policy*), cujo objetivo é tornar o país mais atrativo a entrada destes fluxos (em termos absolutos e em relação aos demais países em desenvolvimento). A lógica subjacente é que, além de contribuir para o crescimento econômico e das exportações e para o desenvolvimento tecnológico, o IED constitui a modalidade de fluxos de capital menos volátil e, assim, mais desejável do ponto de

[9] Outro setor tradicionalmente dominado por empresas nacionais, que se tornou alvo do movimento de aquisição pelas empresas multinacionais, foi o segmento de autopeças. Mas, nesse caso, o principal determinante foi a reestruturação mundial do setor automobilístico, voltada para o "*global sourcing*" – o estabelecimento de fornecedores mundiais de insumos –, já que esse setor foi fortemente prejudicado pela abertura comercial.

franca2.pmd 112 5/2/2004, 11:05

vista do financiamento do déficit em conta corrente[10]. Outro conjunto de medidas que contribuíram igualmente nesse sentido - e, assim, integraram, na realidade, a "Política de Competição" – foram os diversos incentivos fiscais que, apesar de não terem sido criados especificamente para as ETs, beneficiaram, na prática, essas empresas. Além dos diversos incentivos fiscais da União para regiões e/ou setores, os Estados e Municípios adotaram programas estaduais e municipais de estímulo ao desenvolvimento local, que constituíram o principal instrumento de concorrência entre estas instâncias de governo para atrair investimentos industriais.[11]

Além destes determinantes domésticos e regionais, a expansão dos fluxos de IED a partir de 1995 reflete, em grande medida, o próprio ciclo de crescimento do IED em âmbito mundial, determinado, por um lado, pelo processo de reestruturação produtiva que tomou um novo impulso após a recessão mundial do início da década, e têm se consolidado mediante operações de fusões e aquisições (F&A) intra-fronteiras[12]; e, por outro lado, pelo ressurgimento do interesse das ETs pelos investimentos em infra-estrutura em setores novos (telecomunicações) e antigos (energia elétrica). No caso do Brasil (e dos demais países "emergentes"), os fluxos de IEDs para os setores de infra-estrutura foram (e continuam sendo) incentivados pelos programas de privatização, que abriram ótimas oportunidades de negócios diante dos baixos preços dos ativos e das expectativas de lucros extraordinários em setores tipicamente monopolistas/oligopolistas (Gonçalves, 1999).

[10] Os efeitos potencialmente benéficos dos fluxos de IED no contexto atual têm sido questionados por vários autores, dentre os quais Chesnais (1996 e Kregel (1996). Este autor argumenta mesmo esses fluxos, em princípio menos voláteis, podem trazer conseqüências perversas para os países periféricos. Por um lado, no contexto atual, grande parte dos fluxos de IED constitui fusões e aquisições de empresas – e não implantação de novas plantas – e, assim, são operações patrimoniais de valorização da riqueza. Por outro lado, independentemente de adicionarem ou não capacidade produtiva ao país, esses investimentos devem ter uma lucratividade bastante elevada, pois têm uma liquidez menor e envolvem maior risco, devido às dificuldades de operação num país estrangeiro. Assim, o prêmio de risco associado ao IED é maior que o relacionado a outras modalidades de recursos externos – como IPE e empréstimos – e, com isso, resultará em remessas de lucros e dividendos significativas. Ademais, a flexibilização das regras relativas a essas remessas, ampliou o grau de mobilidade desses fluxos e, assim, sua volatilidade potencial.

[11] Para uma descrição dos incentivos fiscais no âmbito federal, estadual e municipal, ver: Laplane et al. (2000).

[12] Sobre este processo e o extraordinário movimento de fusões e aquisições intra-fronteiras nos anos 90, ver WIR (1998, 1999 e 2000).

franca2.pmd 113 5/2/2004, 11:05

Como resultado da nova lógica de atuação das empresas multinacionais, as operações de fusão e aquisição envolvendo empresas, sejam privadas, sejam estatais, constituíram os principais componentes dos fluxos de IED direcionados para a economia brasileira na segunda metade dos anos 90. A título de exemplo, em 1995, enquanto as operações de F&A representaram 42,5% do total de investimentos diretos mundiais em 1995, no Brasil estas operações corresponderam a cerca de 40% dos IED em 1996 (Sobeet, 1997). Do total destes investimentos, 62% foram destinados ao setor de serviços. Além dos ingressos de recursos associados aos programas de privatização dos setores de energia e, em menor medida, telecomunicações, destacaram-se os investimentos no comércio e no setor financeiro. Os investimentos na indústria de transformação (24,04%) concentram-se em setores voltados ao mercado interno, os quais se dinamizaram após a estabilização (eletroeletrônico e produtos alimentícios), ou 'fragilizados' pelo processo de abertura comercial, como o setor de autopeças.[13] Já em 1997, grande parte dos fluxos de IED esteve associado ao processo de privatização do setor de telecomunicações e ao aumento da participação estrangeira no sistema financeiro doméstico mediante fusões e aquisições.

Os dados mais recentes relativos ao estoque de IED no Brasil são do Censo de Capital Estrangeiro realizado pelo Banco Central, de 1995.[14] No que diz respeito à origem dos IEDs, a França ocupava, neste ano, a quinta posição, com 4,8% do estoque, contra 25% do principal investidor, os EUA (ver Tabela 6). Apesar desta participação poder ser considerada pouco expressiva, vale mencionar que, no início dos anos 90, os poucos países fora da OCDE onde havia uma presença significativa do IED francês eram o Brasil, o Marrocos e a Tunísia (Chesnais, 1996). Como estes dois últimos são ex-colônias francesas, o

[13] Os resultados relativos à indústria são confirmados por Bielschowsky (1998), que consolidou os resultados de uma pesquisa realizada pela CNI/Cepal sobre os investimentos na indústria brasileira no período 1995-97. Segundo o autor, naquele triênio houve um miniciclo de modernização da indústria, no qual os setores mais dinâmicos foram beneficiados pelo aumento da capacidade de consumo – associado aos efeitos positivos do Plano Real sobre os salários da população de baixa renda e sobre o crédito ao consumidor – e que, por diversas razões, não sofreram uma concorrência intensa dos importados (caso do setor siderúrgico).

[14] O Banco Central iniciou um novo censo em 2001.

franca2.pmd 114 5/2/2004, 11:05

Brasil ocupava uma posição de destaque dentre os países em desenvolvimento receptores de IED francês.

A partir de 1995, houve uma mudança significativa nas posições relativas dos principais países investidores. Os dados de fluxos de 1996-97 mostram que apesar dos EUA ter mantido sua participação relativa, houve uma redução da importância dos fluxos de IED provenientes da Alemanha. Suíça e Japão e aumento relativo dos investimentos estrangeiros da França, Espanha, Portugal e Países baixos, como mostra a Tabela abaixo.

Tabela 6. Investimentos estrangeiros no Brasil por país de origem (em US$ bilhões)

Países	Ranking	Estoque		Fluxos											
	Estoque/95	1995	%	1996	%	1997	%	1998	%	1999	%	2000	%	Acumul	%
EUA	1	10.852	25,52	1.975	25,8	4.382	28,6	4.692	20,2	8.088	29,3	5.399	18,1	24.536,5	32,5
Alemanha	2	5.828	13,7	212	2,8	196	1,3	413	1,8	481	1,7	375	1,3	1.676,1	2,2
Suiça	3	2.816	6,62	109	1,4	81	0,5	217	0,9	405	1,5	307	1,0	1.118,4	1,5
Japão	4	2.659	6,25	192	2,5	342	2,2	278	1,2	274	1,0	385	1,3	1.471,1	1,9
França	**5**	**2.032**	**4,78**	**970**	**12,7**	**1.235**	**8,1**	**1.805**	**7,8**	**1.982**	**7,2**	**1.910**	**6,4**	**7.902,4**	10,5
Países Baixos	9	1.535	3,61	527	6,9	1.488	9,7	3.365	14,5	2.042	7,4	2.228	7,5	9.650,2	12,8
Espanha	20	251	0,59	587	7,7	546	3,6	5.120	22,0	5.702	20,7	9.593	32,1	21.547,7	28,6
Portugal	21	107	0,25	203	2,6	681	4,4	1.755	7,5	2.409	8,7	2.515	8,4	7.563,0	10,0
Total geral		42.530	100	7.665	100	15.311	100	23.271	100	27.564	100	29.876	100	75.465	100

Fonte: BACEN (2000).

Considerando os fluxos acumulados no período 1996-2000, a França foi o quarto principal país de origem dos IEDs direcionados para o Brasil, sendo responsável por 10,5% destes fluxos (superando em apenas 0,5 pontos percentuais o quinto país de origem, Portugal). Contudo, este dado pode obscurecer a importância do Brasil no total dos fluxos de IEDs franceses. Nesse período, o Brasil manteve sua posição como principal país de destino do IEDs francês na América Latina, destacando-se, igualmente, como um dos principais países receptores dos investimentos diretos franceses. Por exemplo, em 1996, o país absorveu 3,6% destes investimentos, se tornando o oitavo principal país receptor dos fluxos de IED franceses no mundo (IDB/IRELA, 1998). No final de década, o Brasil constituía o segundo principal país "emergente" receptor dos investimentos diretos franceses.

As empresas francesas estão presentes em diversos setores de atividade da economia brasileira. Além dos grupos industriais presentes há várias décadas no país — como Saint-Gobain, Rhône-Poulenc e o

franca2.pmd 115 5/2/2004, 11:05

hipermercado Carrefour – , várias novas empresas ingressaram no país neste período (ver Quadro 1). As principais modalidades de ingresso foram: (1) aquisição de empresas privadas nacionais; (2) investimentos em novas plantas; (3) operações de aquisição (parcial ou total) no âmbito do processo de privatização.

Quadro 1. Principais atividades das ETs francesas na América Latina (principais países de destino em termos de estoque do IED francês)

País	Setores [1]	Principais grupos/empresas
Brasil	Automobilístico	Renault e Peugeot Citroën.
	Alimentícia	Danone, Bom Grain-France
	Água, gás e eletricidade	EDF, Lyon.des Eaux
	Comércio varejista e atacadista	Carrefour, rede FNAC
	Materiais de construção	Leroy Merlin, Castorama
	Materiais elétricos e eletrônicos	Moulinex, Alcatel, Alstom, Shneider,
	Vidro e cimento/gesso	Saint-Gobain e Lafarge
	Química/farmacêutica, plástico	Rhodia, Rhône-Poulenc, L´Oreal, ELF
	Borracha	Michelin
	Seguros	AXA, Coface
	Siderurgia	Grupo Usinor
	Turismo	Alcor, Club Mediterranée
México	Materiais elétricos e eletrônicos	Alcatel, Alstom, Shneider,
	Farmacêutico e perfumes	L´Oreal
	Água, gás e eletricidade	EDF, Lyon.des Eaux
	Telecomunicações	France Telecom
	Turismo	Club Mediterranée
Argentina	Água, gás e eletricidade	EDF, Lyon.des Eaux
	Automobilístico	Renault e Peugeot Citroën
	Comércio varejista e atacadista	Carrefour
	Telecomunicações	France Telecom
Chile	Automobilístico	Renault e Peugeot Citroën
	Seguro	AXA
	Turismo	Club Mediterranée

Fonte: IDB/IRELA (1997) e Chambre de Commere France-Brésil (2000). Elaboração própria.
Nota: (1) Por número de trabalhadores empregados.

É importante ressaltar algumas especificidades dos IEDs franceses no que diz respeito às modalidades de entrada. Em primeiro lugar, a participação das ETs francesas no processo de privatização brasileiro foi pequena (ver tabela 7). Vale mencionar a participação acionária da Eletricité de France (EDF) na Light, da empresa de saneamento Lyonnaise des Eaux em Águas de Limeira e a compra da Acesita e CST pelo Grupo Usinor. Contudo, esta pequena participação não constitui uma particularidade brasileira. A participação das ETs

franca2.pmd 116 5/2/2004, 11:05

francesas na primeira "onda" de privatizações da América Latina (1900-94) também foi reduzida (envolvendo somente 50 das 700 empresas) (Berthommier, 1997).

Tabela 7. Participação dos Investidores Estrangeiros na Privatização

Países[1]	Total		PND		Estaduais		Telecomunic.	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
EUA	10.594,2	14,9	1.638,4	8,3	5.263,6	21,4	3.692,2	13,7
Espanha	8.088,8	11,4	1,2	0,0	3.045,7	12,4	5.041,9	18,7
Portugal	4.882,2	6,9	0,0	0,0	657,6	2,7	4.224,1	15,7
Itália	1.219,6	1,7	0,0	0,0	0,0	0,0	1.219,6	4,5
Bélgica	879,5	1,2	879,5	4,5	0,0	0,0	0,0	0,0
Canadá	691,9	1,0	21,0	0,1	0,0	0,0	670,9	2,5
Inglaterra	715,1	1,0	2,4	0,0	691,9	2,8	20,8	0,1
Suécia	599,2	0,8	0,0	0,0	0,0	0,0	599,2	2,2
França	579,5	0,8	479,1	2,4	90,0	0,4	10,4	0,0
Outros	2.691,3	3,8	245,8	1,3	1.914,1	7,8	531,9	1,9
Total estrang	30.941,3	43,5	3.267,4	16,6	11.662,9	47,5	16.011,0	59,3
Total privatiza.	71.190,9	100,0	19.660,0	100,0	24.553,1	100,0	71.190,9	100,0

Fonte: BNDES. Elaboração NEIT/UNICAMP (in Laplane et al., 2000)
Notas:
(1) Em ordem decrescente de importância.

Ademais, no caso do Brasil, a privatização do setor de telecomunicações – que constituiu o segundo principal setor de destino dos fluxos de IED no período 1996-2000 (ver Tabela 8) – não contou com a participação da empresa francesa France Telecom. Uma das explicações possíveis é que esta empresa já havia realizado volumosos investimentos na América Latina em função da sua participação na privatização das telecomunicações da Argentina e México, realizadas na primeira metade da década de 90 e, assim, já estava com uma exposição elevada na região[15] (ver Quadro 1). Tanto no Brasil quanto na América Latina, as ETs espanholas destacaram-se como as principais compradoras das empresas em privatização, principalmente nos setores de infra-estrutura.

Em segundo lugar, os bancos franceses não foram participantes ativos no processo de internacionalização do sistema bancário brasileiro após 1995. Assim como o setor de telecomunicações, o setor de intermediação financeira foi um dos principais receptores de fluxos de

[15] Vale mencionar que a participação da France Telecom na privatização da Telecom argentina foi a maior operação realizada por uma empresa francesa até 1996.

franca2.pmd 117 5/2/2004, 11:05

IED na segunda metade dos anos 90, tendo absorvido 13,7% dos fluxos totais (ver Tabela 8). No período agosto 1995-abril 1998[16], somente dois bancos franceses ingressaram no país (Banque Nationale de Paris e o banco da montadora Peugeot Citröen), num total de 24 novas instituições. Em relação aos bancos franceses já presentes no país, quatro ampliaram sua presença no sistema bancário brasileiro, individualmente (Banco AGF Braseg e Banco Societé Generale) ou em conjunto com outras instituições (Banco Sudameris, de capital italiano e francês, e banco Inter-Atlântico, de origem portuguesa e francesa) (Freitas1999).[17] Indubitavelmente, as instituições francesas perderam posição no sistema financeiro brasileiro. Em junho de 1995, a França era o quarto país de origem dos investimentos estrangeiros neste sistema. Assim como no setor de telecomunicações, a Espanha constituiu um dos principais países investidores no sistema bancário brasileiro e latino-americano (Cepal, 1999).

Assim, apesar do Banco Central não divulgar a composição setorial e as modalidades de IED por país de origem, a partir das informações disponíveis é possível fazer algumas inferências sobre as características do IED francês direcionado para a economia brasileira na segunda metade dos anos 90. No que diz respeito à composição setorial, como mencionado acima, os IEDs franceses não se concentraram no setor de serviços (ao contrário dos fluxos totais de IED) — com exceção dos setores comércio varejista e atacadista — e, sendo assim se direcionaram, principalmente, para a indústria de transformação, com destaque para os setores automobilístico, químico, alimentício e máquinas e equipamentos. Em relação às modalidades assumidas pelo IED francês, como a sua participação no processo de privatização e no sistema financeiro não foi expressiva, predominaram as duas demais modalidades de ingresso: em primeiro lugar, a aquisição de empresas nacionais (caso,

[16] Em agosto de 1995, a exposição de Motivos nº 311 encaminhada pelo ministro da Fazenda ao presidente da República estabeleceu que é do interesse do país a entrada e/ou aumento da participação de instituições estrangeiras no sistema financeiro brasileiro. Esta exposição viabilizou a abertura do sistema financeiro brasileiro às instituições estrangeiras, ao utilizar uma das prerrogativas do artigo 52 das Disposições Constitucionais Transitórias, que deixou aberta a possibilidade de acesso de instituições financeiras estrangeiras ao mercado doméstico em três casos: autorizações resultantes dos acordos internacionais; aplicação do príncipio de reciprocidade; e casos que o governo julgue de "interesse nacional" (Freitas, 1999).

[17] Para uma análise detalhada da ampliação da presença estrangeira no sistema financeiro brasileiro na segunda metade dos anos 90, ver: Freitas (1999).

franca2.pmd 118 5/2/2004, 11:05

por exemplo, da compra da Mafesa, produtora de equipamentos elétricos, pelo grupo Alstom em 1997), seguindo o padrão dos fluxos totais de IED; e, em segundo lugar, investimentos em novas plantas (caso das empresas automobilísticas, Renault e Peugeot Citroën e dos seus respectivos fornecedores, Valeo do Brasil, Grupo Faurecia, Plastic-Omnium,etc.).

Tabela 8. Estoque e fluxos de IED por setor de atividade

Setores	Estoque 1995 - em %	Fluxo acumul[1] (1995-99) - em %
Serviços	**43,4**	**80,1**
Serv. Prest. Empresas	26,9	22,9
Correio e telecomunic.	0,5	16,0
Eletricid., gás e água	0,0	14,0
Intermed. Financeira	3,0	13,7
Comércio atacadista	5,0	4,8
Comércio varejista	1,6	3,7
Outros	3,4	1,6
Indústria	**55,0**	**18,4**
Automobilística	6,7	4,6
Produtos químicos	11,2	3,0
Máqs. e equipamentos[2]	9,9	4,1
Alimentos e bebidas	5,5	2,5
Prod. Min. Não-metálicos	1,9	1,1
Outros	19,9	2,9
Agricultura e I. Extrativa	**1,6**	**1,5**
Total (em US$ milhões)	42.530	73.812

Fonte: FIRCE e Censo de Capital Estrangeiro (in Laplane et al.,2000).
Notas:
(1) Considerou-se somente empresas com investimentos acima de US$10 milhões.
(2) Inclui máq. e eqtos em geral, eqtos de informática, eptos e aparelhos elétricos, material elétrico e eqtos de telecomunicações.

CONSIDERAÇÕES FINAIS: PERSPECTIVAS

Na segunda metade dos anos 90, a economia brasileira absorveu volumes expressivos de IED provenientes de diversos países centrais, dentre os quais a França. Como analisado na seção anterior, um conjunto de fatores, tanto externos quanto internos, contribuíram para este movimento. Assim, para se traçar algumas perspectivas dos fluxos de IED franceses para a economia brasileira é essencial indagarmos se as

franca2.pmd 119 5/2/2004, 11:05

condições internacionais e domésticas favoráveis a estes fluxos no período 1995-99 devem se manter nos próximos anos.

Em relação às condições externas, a dinâmica dos fluxos de IED franceses insere-se num contexto externo mais geral, qual seja, a globalização produtiva, e depende do ciclo de crescimento dos países centrais. A década de 90 do século passado caracterizou-se por uma aceleração da integração dos sistemas produtivos domésticos mediante, sobretudo, as operações de fusão e aquisição transfronteiras, num ambiente de crescimento econômico após 1992/93, favorável aos fluxos de IED. Enquanto a tendência de globalização produtiva, favorável à continuidade destes fluxos, é estrutural, devendo, inclusive, aprofundar-se nos próximos anos, os países centrais ingressaram em 1999 na fase descendente do ciclo econômico, o que exerce uma influência negativa sobre os investimentos ETs nos países "emergentes". Os sinais de desaceleração manifestaram-se já em 1999: segundo a publicação do FMI *International Capital Markets*, recentemente publicada (IMF, 2001), pela primeira vez desde 1990 a retração dos empréstimos bancários líquidos para os países "emergentes" foi acompanhada pela desaceleração dos fluxos de IED (embora estes fluxos continuem sendo a principal fonte de financiamento externo destes países).

Quanto às condições internas, a estabilização de preços, o programa de privatização e o aprofundamento da integração regional com o Mercosul abriram novas perspectivas de negócios, que estimularam tanto o aumento dos investimentos por partes das ETs já presentes no Brasil quanto a entrada de novas empresas. Estas condições parecem estar se revertendo, ao menos parcialmente: restam poucas empresas a serem privatizadas; a crise recente da Argentina cria incertezas quanto ao futuro do Mercosul e ao próprio desempenho da economia brasileira nos próximos anos; a situação precária das contas externas e fiscais impõe restrições à baixa da taxa de juros, contribuindo negativamente para as perspectivas de crescimento econômico do País.

Contudo, embora os fatores mencionados acima sinalizem uma desaceleração dos ingressos líquidos de IED na economia brasileira (tendência que já têm se manifestado em 2001), alguns elementos devem contrarrestar esta desaceleração no caso dos investimentos diretos das ETs francesas.

Por um lado, o Brasil continua sendo o principal país de destino

franca2.pmd 120 5/2/2004, 11:05

dos fluxos de IED franceses na América Latina, além ter atingido, no final dos anos 90, o segundo lugar no ranking dos países "emergentes" receptores destes investimentos. Assim, a economia brasileira possui uma posição importante e estratégica em termos do estoque de IED francês no exterior e, especialmente, nos países em desenvolvimento, constituindo, inclusive, uma plataforma de exportação para os demais países da América Latina.

Por outro lado, várias novas empresas francesas instalaram-se no país nos últimos anos e pretendem consolidar sua posição no mercado brasileiro, o que exige a manutenção e/ou ampliação dos investimentos. Por exemplo, as montadoras francesas Renault, Peugeot e Citroën anunciaram para este ano investimentos superiores a R$140 milhões (o dobro do realizado em 2000) e já adotaram uma estratégia agressiva de marketing com o objetivo de ampliar sua participação no mercado local (que era de 6,7% no início de 2001, mais da metade do mercado ocupado pelas novas montadoras estrangeiras) (Comin, 2001). Os grupos franceses que ingressaram recentemente no setor de varejo de construção civil – Saint-Gobain, que adquiriu parte da Telha Norte em 2000; grupo Auchan, controlador da LeroyMerlin, e; grupo Castorama – também pretendem expandir seus negócios no país e já anunciaram suas estratégias de expansão no mercado brasileiro nos próximos anos. Por exemplo, a Saint-Gobain deve abrir quatro lojas este ano e iniciar um projeto de nacionalização em 2002, inaugurando unidades fora de São Paulo (Martinez, 2001).

franca2.pmd 121 5/2/2004, 11:05

BIBLIOGRAFIA

BACEN (2000) *Boletim do Banco Central*. Brasília: Banco Central do Brasil

_____(1995) *Censo de Capitais Estrangeiros*. Brasília: Banco Central do Brasil

BANQUE DE FRANCE (2000) *Rapport Annuel*. Paris: Banque de France

_____(1999) *Rapport Annuel*. Paris: Banque de France

_____(1998) *Rapport Annuel*. Paris: Banque de France

_____(1997) *Rapport Annuel*. Paris: Banque de France

BAUMANN, Renato et al. (1998*) A Nova Economia Internacional: uma perspectiva brasileira*. Rio de Janeiro: Editora Campus.

BERTHOMMIER, J-G (1997) *La France et les privatisations en Amerique Latine*. Paris: Ministère de l´Economie, des Finances et l´Industrie.

BIELSCHOWSKY, Ricardo (1998) *Investimentos na Indústria Brasileira depois da abertura e do real: o mini-ciclo de modernizações, 1995-97*. Cepal (mimeo).

BRAGA, J. C. de S.(1997) Financeirização global (o padrão sistêmico de gestão da riqueza), São Paulo, mimeo.

CEPAL (1999) *Inversión Extranjera en América Latina y el Caribe*. Santiago do Chile: Comissão Econômica para a América Latina e Caribe.

CNI/CEPAL (1997*) Investimentos na Indústria Brasileira, 1995/1999: características e determinantes*. Brasília: Confederação Nacional da Indústria, Comissão Econômica para a América Latina e Caribe.

CHESNAIS, François.(1996) *A mundialização do capital*. São Paulo: Xamã.

COMIN, Álvaro (2001) " Montadoras francesas preparam seu ataque", *Folha de São Paulo*, 11 de julho de 2001, p. B1.

FIORI, José Luís (1999) "Estados, moedas e desenvolvimento", in FIORI, José Luís (org.). *Estados e Moedas no Desenvolvimento das Nações*. Petrópolis: Editora Vozes.

FREITAS, Maria Cristina P. (1999) A abertura do sistema bancário brasileiro ao capital estrangeiro, *in* FREITAS, Maria Cristina Penido de

franca2.pmd 122 5/2/2004, 11:05

(coord.) *Abertura externa e sistema financeiro*. São Paulo: Fundap; Fapesp. Brasília: Ipea

FURTADO, João (2000) "Globalização das empresas e desnacionalização", in LACERDA, Antônio Corrêa de (org.) *Desnacionalização: mitos, riscos e desafios*. São Paulo: Contexto.

GONÇALVES, Reinaldo (1999) *Globalização e desnacionalização*. Rio de Janeiro: Paz e Terra

HIRST, Paul & THOMPSON, Grahame (1996) *Globalization in Question*. Cambridge: Policy Press.

IDB/IRELA (1998) *Foreign direct investment in Latin America: perspectives of the major investors*. Madrid: Inter-American Development Bank; Institute for European-Latin American Relations.

IMF (2001) *International Capital Markets*. Washington: International Monetary Fund.

KREGEL, J. A.(1996) "Riscos e implicações da globalização sobre a autonomia das políticas nacionais", *Economia e Sociedade* n.º 7. Campinas: Instituto de Economia/Unicamp.

LAPLANE, Mariano, SARTI, Fernando, HIRATUKA, Célio, SABBATINI, Rodrigo (2000) *Empresas Transnacionais no Brasil nos anos 90: fatores de atração, estratégias e impactos*. Núcleo de Economia da Indústria e Tecnologia, Instituto de Economia, Universidade de Campinas, Campinas, outubro.

LAPLANE, Mariano & SARTI, Fernando (1997) "Investimento Direto Estrangeiro e a retomada do crescimento sustentado nos anos 90", *Economia e Sociedade* nº 8. Campinas: Instituto de Economia/Unicamp.

MARTINEZ, Christian (2001) "Saint-Gobain cresce no varejo do lar", *Gazeta Mercantil*, 25 de julho de 2001, p. C6.

MAURO, Frédéric (1995) "Las empresas francesas y América Latina 1850-1930", in MARICHAL, Carlos (coord.) *Las inversiones extranjeras en América Latina, 1850-1930: nuevos debates y problemas en historia económica comparada*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

franca2.pmd 123 5/2/2004, 11:05

POSSAS, Mário (1998) "Empresas multinacionais e industrialização no Brasil", in BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello & COUTINHO, Renata (orgs) *Desenvolvimento capitalista no Brasil: Ensaios sobre a crise nº 2*. Campinas: IE-UNICAMP.

POTTIER, Claude (1990) "Les acquisitions des groupes français dans la dynamique de spécialisation-mondialisation", in HUMBERT, Marc (ed.) *Investissement international et dynamique de l'Économie mondiale*. Paris: Economica..

PRATES, Daniela Magalhães (2001) "As Crises Financeiras dos Países Periféricos nos Anos 90: Uma Análise Crítica do Pensamento Convencional", *Projeto de Doutorado*. Campinas: Instituto de Economia.

SERFATI, C. (1996) "Le rôle actif des groupes à dominance industrielle dans la financiarisation de l'economie", in CHESNAIS, François (coord.) *La mondialisation financière: Genèse, coût et enjeux*. Paris: Syros.

SOBEET (1998) *Carta de SOBEET*, ano 2, nº 1. São Paulo: Sociedade Brasileira de Estudos de Empresas Transnacionais e da Globalização Econômica.

_____(1997) *Carta de SOBEET*, ano 1, nº 1. São Paulo: Sociedade Brasileira de Estudos de Empresas Transnacionais e da Globalização Econômica, março.

_____(1996) "Tendências do Investimento Direto no Brasil e no Mundo", *Relatóriio nº 6*. São Paulo: Sociedade Brasileira de Estudos de Empresas Transnacionais e da Globalização Econômica.

SUZIGAN, W. (1986) *Indústria Brasileira: origem e desenvolvimento*. São Paulo: Brasiliense.

UNCTAD (2000) *World Investment Report*. Genebra: United Nations Conference on Trade and Development - United Nations.

_____(1999) *World Investment Report*. Genebra: United Nations Conference on Trade and Development - United Nations.

franca2.pmd 124 5/2/2004, 11:05

MESA 2: POLÍTICA

O Brasil visto da França

Marcos Azambuja

Acredito que muitas das minhas observações seriam aplicáveis à percepção que de nós têm outros países significativos da União Européia. Mas o meu ponto-de-vista é, naturalmente, o de Paris.

Relaciono a seguir algumas considerações que julgo relevantes:

1) O Brasil está longe da França que teve no norte da África, na África Sub-Saárica, no Caribe e no Sudeste da Ásia sua presença mais densa e diversificada no mundo em desenvolvimento faz muito tempo e sobretudo na época colonial, que deixou marca profunda.

2) A proximidade física entre a França e o Brasil reside no Departamento da Guiana, de expressão econômica e geopolítica relativamente pequena para ambos países. Mas é traço-de-união e pode vir a ter um papel mais dinâmico na relação bilateral. A base espacial de Kourou importa para a França e a nós convém um vizinho amazônico detentor de altas e diversas tecnologias.

3) A França e o Brasil têm uma longa, ampla e diversificada relação artística e cultural (a França tem sido - desde sempre - uma das grandes inspirações da história do Brasil) e, depois de Portugal, a França talvez seja o país europeu mais receptivo às influências das artes e da cultura brasileiras.

4) Inexiste, a rigor, um contencioso de raízes remotas ou recentes entre os dois países (a única exceção foi a "Guerra da Lagosta" do fim da década de 60, que não deixou cicatrizes e apenas uma memória anedótica).

5) A comunidade brasileira na França não é numerosa. Não sentem os franceses com relação a nós certas tensões e ambiguidades que existem em relação a outros grupos nacionais que enviam, legal ou clandestinamente, importante contingente de imigrantes para lá. Os franceses - que podiam ser bem mais numerosos - que nos visitam trazem invariavelmente boas recordações. Os diplomatas franceses que regressam e a comunidade empresarial quando retorna passa a construir um contingente útil e valioso para que se desenvolva a amizade e o entendimento entre os dois países. Há uma boa química franco-brasileira.

6) Há um interesse real de um país pelo outro e as imagens recíprocas são antes favoráveis do que pejorativas. Os traços definidores

franca2.pmd 127 5/2/2004, 11:05

da imagem brasileira da França são os da civilização, da cultura, da moda, da gastronomia e da "art de vivre" e a caricatura francesa do Brasil e dos brasileiros acentua a nossa música, a praia, o carnaval e o futebol, a alegria, os grandes espaços e os não menores contrastes sociais e econômicos. Não é fácil fazer com que os dois países se separem dos seus respectivos estereótipos e enriqueçam sua imagem recíproca com elementos adicionais de avaliação.

7) Embora a opinião informada da França saiba que o Brasil é muito mais do que os traços de sua caricatura e que o Brasil saiba que a França é ao mesmo tempo mais e menos do que a imagem encantadora de que levam da França os nossos visitantes, a mídia de um e outro país não consegue fugir de uma tipificação simplista e reducionista. Faço a minha própria redução: a França é vista do Brasil como um imenso castelo de "Caras" e o Brasil é visto da França como "Dona Flor" comentado por "Le Monde".

8) A França e como ela a Europa se voltam hoje em primeiro lugar para as próprias negociações dentro da Aliança Atlântica (reuniões do G8, OTAN e da União Européia) para a coordenação entre os países desenvolvidos (OCDE) e para os grandes desafios de sua ampliação em direção ao leste e de consolidação do Euro.

9) O Brasil e a América do Sul não são assim prioridades e mais se faz em nome de uma pretendida presença mundial da França; para oferecer resistência a hegemonia da hiperpotência americana; por considerações de prestígio, para fazer alianças entre a francofonia e outros grandes sistemas lingüísticos do que em resposta à uma percepção real de que o Brasil e a região em que estamos inscritos importem muito para a opinião pública e os interesses nacionais não retóricos da França.

10) O que move e define o interesse francês por nós é a dimensão e a qualidade do mercado interno brasileiro que levou a implantação de mais de 500 empresas francesas no Brasil, grande e vigorosa comunidade com poucas queixas no passado, quase nenhuma no presente e grandes expectativas no futuro.

11) Embora sejam cordiais, assíduos e úteis os encontros governamentais em vários níveis, o verdadeiro motor da relação está na imensa massa de investimentos franceses no Brasil que criaram um círculo virtuoso em que o sucesso dos já estabelecidos atrai novos atores até chegar o ponto em que virtualmente não existe empresa francesa de

franca2.pmd 128 5/2/2004, 11:05

porte que não tenha uma presença significativa ou simbólica no Brasil e isto ao longo de todo o espectro industrial, comercial, financeiro e de serviços.

12) Enquanto o quadro de investimentos franceses no Brasil é brilhante, o comércio entre os dois países tem pouca significação e nele ao longo dos dez últimos anos se observa pouco dinamismo e modesta diversificação. Do lado brasileiro a Embraer é fulgurante exceção. Do lado francês, fora as empresas estabelecidas no Brasil também não haveria muito o que mostrar. Apenas 3,14% das exportações brasileiras vai para a França; apenas 3,38% das exportações francesas vai para o Brasil. A França é o nosso sexto fornecedor e o Brasil é o oitavo da França.

13) A explicação brasileira para baixo dinamismo de suas exportações para a França estaria no protecionismo francês (sobretudo agrícola) mas como nossas reclamações são genéricas e difusas e antes de princípio do que de o registro de iniciativas contrariadas, a tendência é que a nossa insatisfação de princípio encontre explicações igualmente de princípio e por isso vagas e genéricas por parte do lado francês. Isso não leva a nada.

14) Não observo a curto prazo alteração desse jogo; não é fácil ver o Brasil exportando bastante mais para a França e a França está satisfeita grosso modo com a presença que tem no Brasil e que lhe é amplamente favorável. Os números essenciais são: A França se situa como o quarto país investidor no Brasil (depois da Espanha, Estados Unidos e Portugal), com um fluxo de investimentos de ordem de 2 bilhões de dólares no ano passado e um estoque superior a 10 bilhões de dólares.

15) Um só novo fator poderia alterar este quadro no futuro imediato: se conseguíssemos induzir as empresas francesas implantadas no Brasil a utilizar sua presença em nosso país como plataforma para promover exportações em direção a terceiros países, europeus ou não. Isso deverá acontecer - quando ocorrer - pela própria lógica da utilização das vantagens comparativas e oportunidades circunstanciais. A capacidade governamental de induzir mudanças de política das empresas é mínima.

16) A França acredita no MERCOSUL e por ele se interessa. O sucesso do nosso processo de integração sub-regional importa para a construção do mundo multipolar que a França deseja. Seu fracasso

franca2.pmd 129 5/2/2004, 11:05

sugeriria um reforço ainda maior do poder norte-americano na região e sua conseqüente capacidade de ação unilateral. Podemos, em termos, contar sempre com eles para prestigiar e valorizar o Mercosul. Como grandes defensores da construção européia vêm com simpatia e afinidades o esforço do MERCOSUL.

17) Surpreende a França a ferocidade da auto-crítica brasileira. O Brasil é visto com mais confiança e otimismo lá do que aqui. O porquê desse hiato seria matéria para toda uma outra palestra. Mesmo a crítica francesa do Brasil não é mais do que uma diluição da auto-crítica interna brasileira.

18) Dentre os cinco grandes países emergentes (como tais identificados pelo OCDE): China, Índia, Rússia, Brasil e Indonésia, acredito que na percepção francesa ocupamos uma posição intermediária. A China e a Índia têm vários dos atributos associados aos de uma grande potência (língua e civilização próprias, importante desenvolvimento científico e tecnológico com a correspondente expressão militar no campo espacial, nuclear, e também em termos de força armada convencional). A Rússia, apesar de toda a sua desordem atual, era e continua a ser uma super-potência estratégica e territorial. A Indonésia apresenta indicadores mais modestos que os do Brasil e suas dificuldades internas bem mais graves.

19) O Brasil aparece assim como um país com real massa crítica mas na percepção francesa em um patamar talvez inferior à Rússia, China e Índia, embora entre nós e a Índia quase se possa estabelecer um equilíbrio de equivalências.

20) Além desses cinco grandes que estão fora da OCDE há dois países em desenvolvimento, México e Coréia, que pela sua modernização e por já haverem internalizado grande parte dos comportamentos e das regras do jogo dos países industrializados, já em muitas dimensões a eles se assemelham.

21) Fica o Brasil assim visto com uma certa ambigüidade pela França e talvez por isso não obtém um claro aval seja para ser membro permanente do Conselho de Segurança, seja para ser membro pleno da OCDE, seja para ser sócio de um G8 ampliado. Contudo ficamos perto de ter logo esse reconhecimento.

22) As inquietações francesas com o Brasil são menos como o seu momento - a convicção existe de que somos hoje governados com racionalidade e credibilidade - mas subsiste o temor de que o Brasil

franca2.pmd 130 5/2/2004, 11:05

possa fazer opções que desfaçam a construção dos últimos anos e nos separem da via estreita da boa governança com tudo que isso implica em termos de confiabilidade de comportamento interno e externo. Na perspectiva da opinião francesa a democracia brasileira, que é vista como vigorosa, não atravessou ainda o desafio de sucessões sucessivas em que triunfe a oposição.

23) A França talvez superdimensione o componente "europeu" da civilização brasileira e subdimensione o componente "americano" da nossa formação. Convém a eles acreditar que a influência européia foi e é determinante e que a nossa circunstância americana é acessória. A França compreende imperfeitamente que, como país sul-americano, latino-americano e americano "tout court", o Brasil se situa em um outro hemisfério onde se exercem as nossas principais opções. A França - ela que tanto aprecia o conceito latino-americanidade - começa apenas a compreender nossa ancoragem essencialmente sul-americana.

24) Há o risco de que a memória histórica da relação bilateral Brasil-França predomine sobre as perspectivas de ação futura. A oratória de nossos encontros costuma ser mais retrospectiva do que prospectiva e a França, em que o passado é tão presente, pode se inclinar em direção à recapitulação gloriosa.

25) A França acredita que há afinidades naturais na atuação dos dois países em organismos internacionais. Estão certos. Pensamos um mundo democraticamente organizado, multipolar e que encontre pontos de equilíbrio entre os imperativos da mundialização e as exigências da justiça e da solidariedade. Tanto Chirac quanto Jospin em seus contatos com Fernando Henrique Cardoso acentuam esse universo de convergências e entendimentos táticos e estratégicos. Falamos, a rigor, a mesma língua.

ALINHAVO UMAS POUCAS CONCLUSÕES:

1. A relação França-Brasil precisa de novas idéias e projetos. O passado é excelente inspiração mas não basta.

2. O Brasil precisa vender mais para a França. Com o apoio das empresas franco-brasileiras. A França terá que abrir mais seus mercados. Os atuais e imensos subsídios são caros e, no longo prazo, insustentáveis.

franca2.pmd 131 5/2/2004, 11:05

3. Embora alguns dos nossos problemas tenham seu foco e foro na Organização Mundial do Comércio em Genebra e na União Européia em Bruxelas, há grande espaço para iniciativas em Paris e Brasília.

4. A França tem que estar na tela do radar das nossas empresas. Há uma atitude a priori de que não vale a pena fazer o esforço. Porque o mercado é de difícil acesso, porque as regras do jogo locais são complexas, fortemente burocráticas, porque as exigências de qualidade são intensas e sobretudo porque não há tradição de presença nossa aqui.

5. Cabe, essencialmente, ao Brasil fazer mais. A presença da França no Brasil é densa, diversificada e poderosa. A nossa na França muito mais tênue. No essencial o jogo entre a França e o Brasil se joga no nosso campo. Temos que ter uma presença empresarial maior na França. Não basta que a França seja o segundo maior destino de nossos universitários e o terceiro dos nossos turistas. Temos que aprender a ganhar dinheiro na França.

franca2.pmd 132 5/2/2004, 11:05

O SISTEMA POLÍTICO FRANCÊS CONTEMPORÂNEO: EM BUSCA DA NORMALIDADE

Antônio Carlos Lessa *

INTRODUÇÃO

Grande parte dos analistas políticos consideram a França um país "excepcional", o que se deve aos traços "diferentes" que marcam a estrutura da sua economia, caracterizada pelo forte e tradicional dirigismo de Estado, pela sua política exterior, que busca reservar para o país um lugar especial entre os grandes atores das relações internacionais contemporâneas, e pelo seu sistema político - tido por muitos como híbrido mal resolvido da cultura política nacional e da síntese infeliz entre diferentes sistemas de governo. Por exemplo, nunca deixou de ser percebida como "original" a construção de uma República parlamentarista que tem, entretanto, como a sua principal instituição política, a Presidência da República, com poderes tão fortes que muitos a qualificam de uma "República imperial". Essa experiência, por outro lado, ao tempo em que se mostrou extremamente benéfica para prover estabilidade a todo o sistema ao longo da maior parte da sua história, não deixou de criar apreensões diante das imprevistas experiências de coabitação (como são denominados os períodos de partilha do Poder Executivo entre o Presidente e Primeiro-ministro de partidos opostos).

Este trabalho tem por objetivo examinar as características centrais do sistema político da França contemporânea, detendo-se sobre a importância das transformações ocorridas desde 1981, analisando as características das instituições políticas da Quinta República (como se denomina o atual regime constitucional estabelecido em 1958), que já é o segundo regime político mais duradouro na história da França pós-revolucionária. A análise atenta do papel da Presidência da República, do sistema partidário e, secundariamente, dos grupos de interesse e pressão na atualização da cultura política nacional, leva a se vislumbrar um dinâmico processo de atualização da cultura política nacional, que tem como

* Professor-adjunto do Departamento de Relações Internacionais da Universidade de Brasília (UnB).

franca2.pmd 133 5/2/2004, 11:05

resultado o fato de que a França é, na abertura do século XXI, um país muito menos "diferente" dos seus vizinhos do que em 1981.

Com efeito, houve desde o início dos anos oitenta um considerável enfraquecimento do "excepcionalismo" francês, especialmente entre 1980 e 1990, como um resultado tanto de pressões internas quanto externas ao sistema. Este processo portou impactos consideráveis tanto sobre as instituições políticas nacionais e as suas forças representativas, quanto sobre o papel que tradicionalmente desempenhavam na Europa. A própria noção de "excepcionalismo", tão cultivada na França e pelos seus analistas políticos, passou a ser relativizada quando contrastada às experiências políticas dos seus vizinhos europeus - afinal, se a Quinta República se mostrou um regime "diferente", que punha a funcionar uma nação "excepcional", o que dizer da evolução do sistema político italiano (lembrado como a "difícil experiência da democracia") ou do insulamento britânico (que moldou instituições democráticas tão diferentes quanto estáveis quando contrapostas às experiências continentais)?

Nos termos dos atributos clássicos de um sistema político, a Quinta República francesa pode ser considerada efetivamente um grande sucesso, sendo que a sua longevidade se deve a uma combinação bem sucedida de estabilidade política e adaptabilidade institucional que proveram um bom equilíbrio ao sistema estabelecido, sendo a sua credibilidade testemunhada pelo fato de que não existem partidos políticos a contestar a sua legitimidade.

Com efeito, para os seus defensores, trata-se de um regime político estável sobreposto a uma sociedade dinâmica, que se mostrou capaz de resgatar a estabilidade política, que decididamente não caracterizava a precariedade crônica da Quarta República do pós-guerra, provando ser flexível e adaptável. A alternância no poder entre direita e esquerda em 1981 e as repetidas experiências da coabitação (1986-8, 1993-5, 1998-) provaram também que o regime tem a capacidade de resistir às pressões sistêmicas que muitos previram como sendo o sinal do seu fim. Medido em termos da sua performance, o regime tem numerosas façanhas para o seu crédito, relativizando o estreitamento do prestígio internacional da França e presidindo o crescimento econômico. O regime pode ter para si para dos créditos pela transformação da economia da França, que deixou de ser essencialmente rural, e caracterizada

franca2.pmd 134 5/2/2004, 11:05

pela pequena empresa, em uma economia dinâmica e aparelhada tecnologicamente. A própria sociedade francesa acompanhou essa transformação, movendo-se da pequena comunidade rural para uma moderna, urbana e sofisticada configuração. A atuação decidida pela unificação européia, do mesmo modo, entra nos créditos do regime.

Contra essas observações, os mais pessimistas analistas vêem uma nova crise de confiança se abater recentemente sobre as instituições políticas e sobre os políticos que ocupam os mais altos gabinetes do poder. O espaço para os escândalos de corrupção ao longo dos anos oitenta e noventa reviveu um filão profundamente anti-político na cultura política francesa. O sentimento de que ils sont tous pourris lembram o sentimento similar que se abateu sobre o debate político nacional em meados dos anos cinqüenta, durante o crepúsculo da Quarta República. A distância entre a elite parisiense centralizada e a massa da população parece ser maior do que nunca. Tais sentimentos provêem o pano de fundo contra o qual as latentes tradições da intolerância política e social ressurgiram. As questões combinadas das relações de raça, segurança e preferências nacionais reassumiram uma renovada importância, amparando a evolução dos movimentos de extrema-direita, e causando sérios danos à reputação internacional da França como a pátria dos direitos do homem.

BREVE HISTÓRIA DO SISTEMA POLÍTICO FRANCÊS - A CONSTRUÇÃO DA EXCEPCIONALIDADE

Aspectos importantes da cultura política francesa estão enraizados na própria história do processo de construção do Estado Nacional no país, contribuindo para moldar comportamentos francamente singulares, e na própria experiência política francesa até 1958.

O primeiro destes temas se relaciona com o papel crucial desempenhado pelo Estado na construção da moderna identidade nacional, conseguindo impor coesão sobre uma sociedade que se concebe tradicionalmente dividida. Este processo, que tem início durante o Antigo Regime, avançou durante a Revolução Francesa e o período napoleônico, acabou por se consolidar nos períodos mais recentes. Em termos domésticos, o período pré-revolucionário da história francesa é usualmente caracterizado pelas tentativas feitas pelo governo central

franca2.pmd 135 5/2/2004, 11:05

em Paris para impor as suas vontades sobre as províncias, para conquistar novas regiões e para estender a órbita da sua competência. A tentativa de impor o controle central foi um aspecto constante dos monarcas franceses do período, mais notadamente de Luís XIV (1648-1715), cujo ministro Colbert tentou (com relativo sucesso) expandir a competência do Estado na esfera econômica, tanto quanto para impor uma medida de uniformidade política sobre os nobres provinciais. Portanto, o Estado francês justificava a sua ação universal nos termos da vontade geral, de evidente inspiração roussauniana, como os reis franceses haviam previamente evocado o direito divino para justificar o seu governo. Por outro lado, apesar de importante para a construção de uma identidade política, e para revelar uma tradição particularmente centralizadora, o papel do Estado não deve ser superavaliado. Afinal, ao longo do século XIX, um Estado ambicioso co-existiu com uma sociedade largamente auto-suficiente, permanecendo a nação francesa extremamente diversa até a Segunda Guerra Mundial, sendo inclusive a língua francesa minoritária em muitas regiões do país até o século XX.

O tema recorrente da legitimidade política era uma conseqüência da herança divisora da Revolução Francesa. O desacordo sobre questões fundamentais do sistema política jogou republicanos contra monarquistas, católicos contra anti-clericais e depois, nacionalistas contra internacionalistas. Como um resultado das divisões ideológicas, sociais e econômicas, a legitimidade política foi um verdadeiro problema ao longo de quase todo o período que precede a Quinta República.

Com efeito, a Terceira República - que durou setenta anos, sendo o mais longo regime pós-revolucionário francês - é o período que melhor sintetiza a polarização em torno das questões da legitimidade política. As maiores fontes de clivagem encontravam as suas origens nas tensões existentes entre Paris e as províncias; a persistente influência das identidades regionais e locais; o conflito entre Estado e Igreja; o republicanismo e os desafios ao regime republicano; e o processo intermitente de industrialização, com as tensões sociais que causou.

Como observado, existia uma falta de consenso em relação ao sistema político, que refletia a constituição da divisão social e ideológica que se tornara característica da sociedade francesa. A mais poderosa fonte de divisão foi aquela que se sucedeu entre os Católicos, que se opunham ao que consideravam uma república laica, contra os

franca2.pmd 136 5/2/2004, 11:05

republicanos anti-clericais, determinados a defender a forma de governo republicana contra a união entre monarquistas e o clero anti-republicano. Esta divergência dominou os primeiros trinta anos da Terceira República, até que os republicanos definitivamente estabeleceram o controle no início do século XX. Durante o período entre guerras, a República torna a estar sob duro ataque da esquerda, especialmente do PCFR, criado em 1920 para apoiar a Revolução Russa e forçar a revolução na França; e nos anos trinta, da ala de extrema direita das Ligas, que pretendiam substituir a república democrática por um regime autoritário. As ambições antidemocráticas no sistema político francês finalmente triunfaram sob a capitulação de março de 1940, quando a Terceira República votou plenos poderes para o Marechal Pétain, que negociou um armistício com Hitler após a invasão alemã.

A Terceira República aparenta ser um regime frágil, dominado pelo parlamentarismo. A principal característica do sistema político da Terceira República foram limitadas referências às provisões constitucionais que teoricamente governavam a sua operação.A Constituição foi finalmente adotada em 1875 como um compromisso entre monarquistas e republicanos. Sob a pressão da maioria monarquista eleita em 1871, ao fim da guerra franco-prussiana, a Constituição de 1875 previa uma Presidência forte, desenhada pelos monarquistas (que não chegaram a um consenso sobre quem seria o rei), como um tipo de líder monarquicamente forte. A presidência da república forte foi pela primeira idealizada na França como um resultado da crise MacMahon de 1876-77, na qual este dissolveu a Assembléia Nacional em 1876, não conseguindo entretanto produzir uma câmara subserviente - bem ao contrário, em seu lugar, uma nova maioria republicana foi eleita em 1877, com a firme determinação de preservar os direitos de supremacia do parlamento sobre o sistema político. Por volta de 1879 as forças republicanas conseguiram finalmente estabelecer a sua ascendência em todos os níveis de governo, com o resultado de que a constituição de 1875 não foi realmente aplicada.

Em lugar de ser dominada por líderes fortes, a Terceira República evoluiu para um sistema político dominado por um parlamento forte, que causou em sua maior parte, governos fracos e instáveis. Durante os seus setenta anos de história existiram 110 diferentes gabinetes: a instabilidade governamental tornava-se um signo de que os deputados

franca2.pmd 137 5/2/2004, 11:05

estavam desempenhando o seu dever como garantidores coletivos do interesse nacional, e como defensores da sociedade civil contra o Estado. A tradição republicana passava a ser de molde a talhar uma França dividida, localista, uma sociedade com nenhuma maioria natural para nenhuma ação particular. Na falta de partidos políticos aglutinadores, os representantes defendiam os interesses dos seus constituintes, de quem a sua sobrevivência política dependia.

O impacto de tantas divisões não deve ser, entretanto, exagerado. Ao longo do século XIX, os conflitos políticos eram limitados à competição entre as elites parisienses, com a sociedade francesa permanecendo relativamente infensa. Isso testemunha uma divisão mais permanente entre Paris e as províncias, sendo isso uma recorrente característica da história política francesa, inerente à própria natureza do processo de construção do Estado Nacional francês. Apesar da persistência de um discurso revolucionário, a capacidade do sistema político de prover paz e prosperidade pareceu estar ameaçada seriamente apenas durante os anos trinta e novamente depois de 1947.

A liberação da França em agosto de 1944 a liberou também do regime de Vichy e inaugurou um novo período na história francesa, em um espírito de universal otimismo. Desde o seu início auspicioso, entretanto, a Quarta República foi rapidamente contraposta por uma crise de legitimidade em sua missão. O período 1944-46 revelou uma falta de consenso constitucional, que enfraqueceram dramaticamente a legitimidade política da nova Quarta República. Existia acordo entre a maior parte dos políticos de que a forma de governo deveria ser a republicana. Ninguém - nem mesmo os católicos - seriamente contestaram isso. De fato, as forças anti-democráticas e anti-republicanas foram desacreditadas pelo regime de Vichy. Em adição, os partidos de centro e de direito do pré-guerra foram largamente desacreditados pela colaboração com o regime de Vichy, ou pela sua incapacidade de resistir a ele (o que no pós-guerra equivalia). A força da esquerda foi revelada nas primeiras três eleições do pós-guerra (outubro de 1945, junho de 1946 e novembro de 1946), as quais testemunharam os maiores ganhos para os dois maiores partidos de esquierda - a SFIO e o PCF - e revelou o novo partido democrata-cristão, o MRP.

No primeiro referendum constitucional em outubro de 1945, a maioria esmagadora da população francesa investiu o governo

franca2.pmd 138 5/2/2004, 11:05

provisório com a responsabilidade de desenhar uma nova constituição, mais do que voltar ao regime constitucional de 1875. Apesar disso, se estava claro que o povo não queria o retorno da Terceira República, estava menos óbvio qual o tipo de regime que pretendiam para substituí-lo. Existiam, essencialmente, três diferentes visões coabitando no governo provisório:

a) De Gaulle acreditava um regime democrático racionalizado, similar ao que se tornaria anos depois a Quinta República: em largos termos, ele advogava uma presidência forte que pudesse se posicionar acima das querelas dos partidos políticos e encarnar a unidade da nação francesa. Os partidos de esquerda e de centro (SFIO, PCF e MRP) suspeitavam que de Gaulle preparava um sistema que poderia levar a uma ditadura. Incapaz de concordar com os seus parceiros, e vigorosamente opositor do retorno de um regime dominado pelo parlamento, de Gaulle renunciou como primeiro-ministro em janeiro de 1946. A perda do prestígio do herói da resistência foi uma severa perda para a nascente Quarta República;
b) Os dois principais partidos da esquerda - a SFIO e o PCF - também clamavam por regimes fortes e governos disciplinados, mas argüiam que este poderia ter por base a sua autoridade em uma câmara única, uma poderosa assembléia parlamentar. A esquerda desse modo, reiterava a sua crença na tradição jacobina de uma só assembléia diretora, aceitando poucos pesos e contrapesos para moderar a expressão da vontade geral;
c) O democrata-cristão MRP rejeitava a idéia proposta por de Gaulle de uma liderança pessoal forte, mas isso também era comum à esquerda. O MRP optou por um sistema parlamentarista com pesos e contrapesos para prevenir a autoridade executiva arbitrária.

A Constituição da Quarta República foi adotada por uma estreita margem no terceiro referendum convocado para tal fim, em outubro de 1946, com 9,5 milhões de votos favoráveis e 8,5 milhões contrários e 9 milhões de abstenções. Esperava-se então que a constituição pudesse encorajar o desenvolvimento de gabinetes fortes, baseados no apoio de alguns poucos grandes partidos, e pudesse a partir de então

franca2.pmd 139 5/2/2004, 11:05

por fim à crônica divisão que caracterizou a Terceira República. Entretanto, a Quarta Constituição republicana estabeleceu um regime parlamentar que não era essencialmente daquela da Terceira. A idéia de que governos estáveis pudessem progressivamente substituir as coalizões transitórias da Terceira República tinham um pequeno fundamento constitucional: ela dependia para a sua realização da continuidade da cooperação política dos partidos mais resistentes. Isso foi evidenciado ainda em 1947.

As principais características do regime político criado pela Constituição de 1946 eram aquelas de uma democracia parlamentar. A supremacia do parlamento foi reafirmada em outubro de 1946 de um modo mais aberto do que na de 1875, com o que se reafirmava a tradição da supremacia do parlamento que datava da revolução francesa. O presidente da república permanecia com funções simbólicas, como na Terceira República. A subordinação do Chefe de Estado era assegurada por um método de eleição indireta pelas duas casas do parlamento. Apesar da afirmação da supremacia parlamentar, os poderes do Executivo foram fortalecidos em certos aspectos, notavelmente através da sistemática que permitia ao primeiro-ministro solicitar a dissolução da Câmara dos Deputados.

Uma avaliação da efetividade do sistema político francês leva a uma conclusão globalmente negativa. A excessiva dominação parlamentar levou ao retorno do padrão de governos instáveis, como na Terceira República. Os mais importantes desafios dos anos cinqüenta - com exceção da Europa - não encontraram uma resposta efetiva dos governos franceses, devido ao vácuo de poder. Onde houve progresso na França do pós-guerra, isso se deveu antes um grande resultado do profissionalismo da sua burocracia, mais do que aos políticos. A fraqueza do sistema político gerou prejuízos para a reputação internacional da França durante este período. Por estas razões, a restauração de um governo efetivo era a prioridade chave dos constituintes de 1958.

A QUINTA REPÚBLICA E A REAFIRMAÇÃO DA EXCEPCIONALIDADE

Os eventos que cercam a criação da Quinta República têm a sua origem na crise argelina, que dragou definitivamente as energias da Quarta República desde novembro de 1954 (Horne, 1977). Em 13 de

franca2.pmd 140 5/2/2004, 11:05

maio de 1958, oficiais militares revoltosos, apoiados pelos colonos europeus, finalmente depuseram o governo local em Alger. Os conspiradores tentaram estender a rebelião para o território metropolitano, a menos que o General de Gaulle fosse chamado de volta para liderar os negócios da nação. Os conspiradores se fiavam sobre o descrédito da Quarta República sob os olhos da opinião pública francesa, com a cumplicidade do alto comando e com os apoio de poderosos setores da burocracia e das elites políticas. De Gaulle cuidadosamente cultivou a sua posição como um potencial salvador. Sob a ameaça de uma invasão militar e uma possível guerra civil, a Assembléia Nacional investiu de Gaulle como o último primeiro ministro da Quarta República em 1 de junho de 1958. De Gaulle imediatamente suspendeu a Constituição da Quarta República e ganhou poderes para apresentar uma nova constituição, que foi ratificada por um referendum em setembro daquele ano. De Gaulle se tornaria o primeiro Presidente da Quinta República em janeiro de 1959.

A alegação de uma ruptura ilegal do poder, feita por lideranças do porte de Pierre Mendès-France, François Mitterrand e outros, não merecia atenção. A investidura do líder da resistência nacional teve lugar sob a égide um possível golpe de Estado. Deve ser considerado também que poderosas forças da Quarta República favoreceram a ascensão de de Gaulle ao poder. O fato de de Gaulle ter sido convidado para compor um governo pelo Presidente investido, René Coty, se junta ao fato de que várias lideranças políticas estavam ansiosas em evitar o espectro de uma ruptura civil e de um colapso político. Entre outros que apoiaram a decisão de chamar de Gaulle para liderar um governo de transição, se inscreve o líder socialista, Guy Mollet.

Os problemas relacionados com a Argélia e com a consolidação da autoridade de de Gaulle dominaram a política francesa de 1958 a 1962. Chamado ao poder para manter a Argélia em mãos francesa, de Gaulle ascendeu para aceitar a causa da Argélia independente. A mudança de posição do Presidente encontrou a fúria dos comandantes militares e dos colonos franceses na Argélia, cujas respostas incluíram várias tentativas de assassiná-lo e outra tentativa de golpe em Alger, em 1961.

Para entender o desenvolvimento subseqüente da Quinta República, é essencial compreender como o Presidente da República se

franca2.pmd 141 5/2/2004, 11:05

mostrou hábil para manter a sua autoridade entre 1958 e 1962. Os vários atores envolvidos na crise de maio-junho de 1958 imaginavam que de Gaulle poderia ser moldado de acordo com as suas conveniências. Uma maioria de deputados imaginavam que o seu retorno ao poder seria preferível a um golpe de Estado, mas acreditavam firmemente que ele poderia ser controlado uma vez que a crise da Argélia fosse ultrapassada. Ao conceder a independência da Argélia, e reprimindo severamente o poder do exército, de Gaulle exterminou definitivamente o poder dos militares na política francesa e pela introdução das eleições diretas para Presidente em 1962, conseguiu impor uma severa derrota política sobre os parlamentares nostálgicos da Quarta República.

O meio que de Gaulle encontrou para construir a sua autoridade foi o das consultas populares: com legalidade constitucional duvidosa, ele chamou referendos em quatro ocasiões entre 1958 e 1962 para apelar diretamente para o eleitorado francês, sobre as cabeças dos partidos e de outras instituições intermediárias. As circunstâncias políticas de transição do período 1958-62 permitiram a de Gaulle governar de uma maneira que a oposição qualificava de poder pessoal. Governando de maneira pessoal, de Gaulle criou as bases para a emergência da Presidência como a mais poderosa instituição do novo regime.

Até 1962, a guerra da Argélia provou ser um substituto para uma maioria presidencial. Entretanto, com a resolução do conflito, pela ratificação em plebiscito dos acordos de Evian em abril de 1962, a missão histórica para a qual fora chamado estava completa. Não havia mais nenhuma razão para manter os seus serviços: a velha classe política da Quarta República estava determinada a reganhar a iniciativa política, e a deter as iniciativas do Presidente para criar uma Presidência forte.

O período que se estende de junho de 1958 a novembro de 1962 foi de fundamental importância para o entendimento da futura evolução do regime. Em áreas chaves da política, o padrão estava estabelecido não somente para o restante do mandato de de Gaulle, mas para os de seus sucessores também. Entre os muitos aspectos do legado gaullista, cabe destacar a criação de uma Presidência forte, o realinhamento do sistema partidário francês, a resolução do conflito argelino, a adoção de uma política externa mais independente, a consolidação da aliança franco-alemã no coração da Comunidade Européia e a formatação de um novo espírito de autoconfiança e de prosperidade econômica.

franca2.pmd 142 5/2/2004, 11:05

No coração do gaullismo estava uma "certa idéia da França", com claras implicações para o modo como o sistema político poderia se organizar (Lacouture, 1991; Shennan, 1993). As crenças patrióticas de de Gaulle, por vezes mesmo nacionalistas, requeriam uma forma de governo republicano suficientemente forte para capacitar a França para reganhar o respeito internacional, depois das divisões da Quarta República. No centro do pensamento político do Presidente, esta era uma precondição para a França "ser ela mesma". Desde o discurso de Bayeux de 1946, de Gaulle vinha consistentemente advogando uma Presidência forte, capaz de representar os interesses de toda a nação francesa, acima do que caracterizava como os interesses particularizados representados pelos partidos políticos. O primeiro e mais importante aspecto do gaullismo era um sistema político reformado, baseado em um executivo fortalecido, encorpado por um forte Presidente. A Presidência da República residiria no coração do sistema político; todos os demais aspectos dependeriam da impulsão presidencial, da sua iniciativa ou aprovação. Em marcante contraste com a Quarta República, o novo regime constitucional testemunhou o retorno para a estabilidade política - durante o período de 1958 a maio de 1995, foram quatro Presidentes da República, presidindo sobre quinze primeiros-ministros e governos. Enquanto essa medida de estabilidade pode parecer imperfeita em comparação com outros sistemas políticos europeus, ela representava marcado progresso em comparação com a Quarta República. A renovada estabilidade política estava baseada parcialmente sobre o fortalecimento do governo executivo na constituição da Quinta República. Isso também portou mudanças sobre o sistema partidário francês. Por melhores que fossem as suas intenções na introdução das eleições diretas para Presidente, a reforma eleitoral de de Gaulle de 1962 estimulou a bipolarização da competição política entre esquerda e direita.

O segundo aspecto chave do gaullismo reside na política externa, que se construiu a partir da crença numa maior independência nacional e na determinação de que a França poderia ser reconhecida como uma grande potência. A decisão de produzir armamentos nucleares independentes, a tentativa de reafirmar a soberania nacional francesa dentro da Europa dos Estados, os esforços de adotar uma política mais independente, pró-Terceiro Mundo (relativamente às antigas colônias francesas na África) - tudo testemunhava pela obsessão de de Gaulle,

franca2.pmd 143 5/2/2004, 11:05

pelo protesto pelo rang de la France como uma grande potência. A base do excepcionalismo francês em política externa e segurança parte deste período. Na prática, isso envolvia a adoção de maior independência da Aliança Atlântica e dos EUA e as iniciativas mais espetaculares tomadas conseguiram fascinar e ao mesmo tempo irritar os aliados franceses, sendo este o caso em 1966, quando de Gaulle anunciou que a França se retiraria da estrutura de comando integrada da OTAN. A independência nacional também foi evocada para justificar o anúncio em 1961 de que o país construiria o seu próprio arsenal nuclear independente.

O terceiro aspecto do pensamento político que nascia com de Gaulle foi o início de um período de prosperidade econômica depois dos magros resultados do final dos anos quarenta e cinqüenta. As taxas de crescimento francesas ultrapassaram as de todos os países da CEE durante os onze anos do período de Gaulle. A economia cresceu a média de 5,8 ao ano durante o período 1958-1969, contra 4,8 na França, 4 nos EUA e 2,7 no Reino Unido (Albertini, 1978).

ROMPENDO COM A EXCEPCIONALIDADE (1981-)

A eleição de François Mitterrand como Presidente em maio de 1981 foi o catalizador para uma série de mudanças importantes na operação política da Quinta República. As suas instituições políticas experimentaram uma dupla evolução durante os anos oitenta sob o período Mitterrand: a primeira alternância no poder entre esquerda e direita em 1981 e a primeira coabitação entre esquerda e direita em 1986.

A transferência do poder da direita para a esquerda em 1981 legitimou a Quinta República em duas importantes sentidos: provou que o regime poderia lidar com a alternância democrática no poder, a medida chave de qualquer democracia liberal; também representou a reunião final da esquerda para atuarem nas instituições presidenciais criadas por de Gaulle, que deixavam de ser a partir de então um dos mais importantes fatores de divisão entre as famílias políticas. O advento da coabitação em 1986 foi igualmente significativo, uma vez que o regime não colapsou sob a pressão de forças políticas que competiam para controlar a Presidência e a Assembléia Nacional; por outro lado, pela primeira vez, a Constituição de 1958 era realmente aplicada como fora

franca2.pmd 144 5/2/2004, 11:05

escrita: o Presidente preside, mas o governo governa.

A poderosa Presidência criada por de Gaulle entre 1958 e 1969, e consolidada pelos seus sucessores, foi inicialmente fortalecida pela Eleição de Mitterrand em 1981. Pela dissolução da Assembléia Nacional dominada pelas forças conservadoras depois das suas eleições, e obtendo a eleição de uma maioria absoluta socialista, Mitterrand conseguiu assegurar um controle completo sobre as instituições mais importantes do poder político, mais do que conseguiram os Georges Pompidou (1969-1974) e Valéry Giscard d´Estaing (1974-1981), seus dois antecessores. Durante o período 1981-86, Mitterrand conduziu não somente a Presidência, mas também a Assembléia Nacional e a liderança do partido presidencial (Cole, 1993ª). Nenhum Presidente desde de Gaulle fora capaz de conseguir tanto.

O início da Presidência Mitterrand foi caracterizada por um alto grau de intervencionismo (Cole, 1994ª). Como representante pessoal da denominada "transformação" (le changement), Mitterrand simbolizou a chegada de uma nova ordem política, e se envolveu em muitas das principais decisões do início do seu período no poder. Foi o próprio Presidente, por exemplo, quem insistiu para que o governo mantivesse o seu compromisso eleitoral a respeito do programa de nacionalização de 1982, mais do que moderar as ações a esse respeito, como poderia indicar a necessidade de consolidar apoios à esquerda e à direita. O intervencionismo presidencial foi particularmente marcado durante os primeiros anos do primeiro-ministro reformista Pierre Mauroy (1981-84), mas gradualmente Mitterrand passou a intervir de modo menos freqüente em questões de política doméstica. As reformas implementadas por Pierre Mauroy combinaram as plataformas políticas na área social, econômica e industrial (mais de esquerda) com reformas qualitativas em outras áreas (descentralização, direitos dos trabalhadores etc). As principais reformas incluíram a nacionalização dos principais bancos e grupos industriais, as medidas de descentralização e a implementação de vastas reformas no sistema de welfare state (parcialmente financiadas por medidas de taxação redistributiva).

Mitterrand foi eleito em 1981 comprometido com a quebra com o capitalismo e foi reeleito em 1988 advogando os méritos do consenso, da unidade nacional e da modernização do capitalismo. O candidato socialista vitorioso de 1981 foi forçado a abandonar os principais

franca2.pmd 145 5/2/2004, 11:05

preceitos da sua plataforma eleitoral dentro de dois ou três anos. Os dois primeiros anos do septenato Mitterrand ressaltam como um período de esforço reformista sem precedência no escopo pelo menos desde os primeiros governos do pós-guerra, quando as grandes agremiações políticas conseguiram construir o consenso em torno das demandas da reconstrução nacional.

De 1984 em diante, a atenção do Presidente se focou crescentemente sobre as questões de política externa, defesa e, acima de tudo, sobre a Europa. Considerando a política externa de Mitterrand, Stanley Hoffman conclui que foi "gaullista antes de mais nada" (Hoffmann, in Roos et al, 1987). Em áreas fundamentais da política externa, Mitterrand foi mais fiel ao modelo da independência nacional promovido pelo General de Gaulle do que os seus sucessores imediatos foram: a sua aceitação das doutrinas estratégicas que privilegiavam a force de frappe foi um caso. A importância dada por Mitterrand para as relações bilaterais franco-alemãs também lembrava o de Gaulle de vinte anos antes. O paralelo com de Gaulle não deve entretanto, ser super dimensionado. A crise dos euromísses de 1982-3 revelou um Mitterrand muito mais leal à causa Atlântica do que os seus antecessores, e muito menos tendente ao idealismo para com os soviéticos. Na política européia, em simbólicos e substantivos termos, a Europa de Mitterrand era muito mais integracionista do que a de de Gaulle (Lemaire-Prosche, 1990; Drake, in Raymond, 1994). Com efeito, de 1984 em diante, Mitterrand se concentrou em construir para si uma imagem de Homem de Estado europeu, que se alimentava da coerente visão do futuro da Europa oferecida pelo Presidente para todo o continente. Mitterrand era mais genuinamente convencido dos benefícios de uma Europa unificada do que qualquer um dos seus antecessores, e provou mais disposição do que eles em sacrificar elementos da soberania nacional para o interesse da integração européia.

À medida em que o período Mitterrand progredia, o Presidente se retirava mais do intrincado jogo da política doméstica. Este processo precedeu o período da coabitação de 1986-8, mas mostrou-se mais importante durante este episódio. Ao chamar Jacques Chirac, o líder da vitoriosa coalizão RPR-UDF para formar um governo em março de 1986, Mitterrand respeitou a lógica democrática de que os vitoriosos das mais recentes eleições gerais deveriam ter a responsabilidade de

franca2.pmd 146 5/2/2004, 11:05

governar a nação. No evento, a supremacia presidencial desapareceu, uma vez que o Presidente encontrou à sua frente um determinado primeiro-ministro com uma maioria parlamentar.

O primeiro período de coabitação entre duas tendências políticas opostas, que efetivamente não estava previsto no esquema concebido por de Gaulle e reafirmado pela decidida construção de uma Presidência da República forte, agiu efetivamente para relativizar uma das mais poderosas imagens que caracterizavam a Quinta República francesa, qual seja, a da Presidência da República imperial. Com efeito, os poderes reservados para o Chefe de Estado na Constituição de 1958, e as características do processo eleitoral direto, concediam um poder incomum ao Palácio Elysée, que pode ser considerado como minimamente anormal em um regime parlamentarista.

Durante a coabitação de 1986-8, a coalizão RPR-UDF de Chirac implementou um radical programa de liberalismo econômico, combinando com uma forte dose de conservadorismo político e social, com inspiração nos princípios de ação de Margareth Thatcher e de Ronald Reagan. Apesar da popularidade de certas medidas (como a privatização), em sua ânsia de reformar a sociedade francesa, o governo Chirac relevou o estado da opinião francesa, e criou a imagem de um governo que governa em nome dos interesses de uma classe social. A mistura de liberalismo econômico com conservadorismo político falhou nos seus objetivos centrais declarados de reduzir o desemprego. Contraposta aos enganos acumulados do governo Chirac, a popularidade de Mitterrand rapidamente se recuperou.

Mitterrand descobriu um novo papel durante a coabitação de 1986-88, qual seja, a de um árbitro-Presidente. O governo deveria ser encorajado a governar, mas como árbitro da nação, de acordo com o Artigo 5 da Constituição, o Chefe de Estado reservou para si o direito de criticar as políticas de governo, falando em nome do "povo francês". Esta nova postura funcionou e Mitterrand foi facilmente reeleito contra uma dividida ala de direita que o desafiou nas eleições presidenciais de 1988 (Gaffney, 1989[a]).

Mitterrand foi reeleito em 1988 atraindo o apoio de uma fração vital do eleitorado de centro-direita alienado por Chirac e desprezado pelo outro candidato de direita, Raymond Barre. Acresce que as idéias do Mitterrand que se candidatava a um novo septenato em 1988 eram

franca2.pmd 147 5/2/2004, 11:05

ainda mais dificilmente enquadradas na dualidade esquerda-direita do que as do candidato reformista vitorioso de 1981. A sua plataforma eleitoral de 1988 não continha idéias firmes para a política doméstica, se limitando às justificações sobre as suas ações do seu passado presidencial. Mitterrand era mais ambicioso no que dizia respeito à Europa, a qual fizera o leitmotif do seu segundo mandato presidencial. A missão européia de Mitterrand, que triunfou com a adoção do Tratado de Maastricht em dezembro de 1991, consistia de uma estável visão de uma íntima integração, para a qual o Presidente francês emprestou muita credibilidade. Ao mesmo tempo, o peso político e diplomático do Presidente francês foi diminuído após o evento histórico da unificação alemã em 1990, que alterou a balança do poder europeu em favor da Alemanha.

O padrão do intervencionismo presidencial durante o primeiro septenato de Mitterrand curiosamente se reverteu durante o seu segundo mandato. Enquanto altamente ativo após a sua eleição em 1981, o Presidente da República se contentou, ou pelo menos se conteve, a dar ao seu quarto primeiro-ministro, Michel Rocard, mais liberdade para manejar a política doméstica de 1988 a 1991.

A sucessão de primeiros ministros durante o segundo mandato presidencial de Mitterrand aumentou a percepção pública de que havia uma falta de consenso e de propósitos nos governos socialistas. Combinada à sua incapacidade de lidar com os problemas econômicos, os governos socialistas tiveram que lidar também uma série de escândalos de corrupção, o que muito fez para demolir a sua autoridade moral sobre os partidos políticos de direita. Não se verificaram incidentes envolvendo pessoalmente Mitterrand, mas havia a crença generalizada de que homens próximos ao Presidente se envolveram em atividades duvidosas e o suicídio de Pierre Bérégovoy em maio de 1993 (o seu sexto primeiro-ministro), parece para muitos simbolizar a falência moral dos socialistas.

O advento do governo Balladur em março de 1993 colaborou para a diminuição do poder pessoal do Presidente da República. Ao final do período da sua segunda Presidência, Mitterrand parecia muito mais debilitado politicamente do que em qualquer outra fase do seu longo período à frente do Elysée, inclusive durante a primeira coabitação em 1986-8. Isso se deve parcialmente ao fato de que ele

franca2.pmd 148 5/2/2004, 11:05

evidentemente não concorreria a um terceiro mandato presidencial, e parcialmente porque a humilhação eleitoral dos socialistas em março de 1993 removeu qualquer ilusão de grandeza que ainda poderia cercar o partido presidencial e o entourage da Presidência mais longeva da Quinta República.

Em política doméstica, Mitterrand tinha pequena margem de ação durante a segunda coabitação (março de 1993 - abril de 1995), sendo o seu papel reduzido ao de um guardião moral, no qual a opinião pública não mais acreditava. O Presidente tentou reinventar o papel do Presidente-árbitro que tão bem lhe serviu durante a primeira coabitação, mas com muito menos êxito. A influência presidencial continuou a se manifestar em relação à política externa, mais notavelmente com relação à recusa de concordar com o recomeço dos testes nucleares no Pacífico Sul e com a sua ligação a certos símbolos da política nuclear gaullista com os quais mesmo os conselheiros militares do RPR consideravam ultrapassados.

Mitterrand influenciou a Quinta República mais que qualquer outro Presidente, depois de de Gaulle. Em aspectos fundamentais, o legado de Mitterrand envolvia a desconstrução da "exceção francesa", tanto domesticamente quanto no nível internacional. Com efeito, a França era um país muito menos diferente dos seus vizinhos europeus em 1995 do que em 1981. As principais realizações de Mitterrand se localizavam naquelas esferas nas quais a sua ação era menos esperada: promoveu a integração européia além dos limites acordados pelos antigos Presidentes franceses; contribuiu para a modernização do capitalismo industrial e financeiro francês; desideologizou a esquerda e a reconciliou com a economia de mercado. O fato de que essas realizações guardam uma semelhança muito pequena com o ambicioso rol de 110 propostas eleitorais de 1981 confirma o papel limitado de manobra de uma liderança nacional em um mundo crescentemente interdependente.

O segundo episódio de coabitação se desenrolou em um cenário de rivalidade fratricida dentro do campo gaullo-conservador, na forma da competição presidencial entre o premier Edouard Balladur e Jacques Chirac (líder do RPR). A divisão na direita francesa em duas ou três famílias não era nova: em 1981 e 1988 as divisões da direita facilitaram a vitória de Mitterrand. O aspecto original da campanha presidencial de 1995 se situava no fato de que tanto Chirac quanto Balladur vinham das

franca2.pmd 149 5/2/2004, 11:05

fileiras no movimento neo-gaullista. Isso criou um enorme dilema para os deputados do RPR, especialmente até fevereiro de 1995, quando Balladur parecia ter mais chances de sair vencedor do pleito. O fato de que a maioria das fileiras do RPR apoiou Chirac, mesmo quando a sua candidatura parecia perdida, é uma conseqüência do papel que ele desempenhou no RPR, movimento que tem ajudado a construir desde 1976 (Knapp, 1994).

A eleição de Chirac como o quinto Presidente da Quinta República (por 52,7% contra 47,3% para Jospin) testemunhava a recuperação do Elysée para o gaullismo, após um período de vinte e um anos de jejum. Um novo capítulo na história da Quinta República havia começado, ainda que seja cedo para julgar a Presidência de Chirac e que alguns desenvolvimentos sugiram que uma evolução análoga à que experimentou Mitterrand acontecerá.

A eleição de Jacques Chirac não pode deixar de ser considerando um importante tributo à longevidade e adaptabilidade da Quinta República. À exceção do partido de extrema-direita Front National, cada um dos partidos políticos franceses participaram em gabinetes de governo desde 1958. A Quinta República é o segundo mais longevo regime constitucional francês pós-revolucionário (a Terceira República durou setenta anos), atraindo um certo grau de apoio das elites e popular que o põe em separado dos demais regimes constitucionais franceses. Enquanto inicialmente configurado como uma imagem do seu criador, a Quinta República demonstrou a sua capacidade de resistir à transformação em um regime personalista, o que pode ser interpretado na forma como a herança gaullista foi ultrapassada em vários setores e como permanece em vários outros.

No seu início, vários observadores disseram, que o regime estava destinado a desaparecer com a partida do seu fundador. A transição para uma fase pós-gaullista ocorreu gradualmente: iniciada por Pompidou (1969-1974), foi consolidada com a eleição de Giscard d´Estaign como o primeiro Presidente não-gaullista em 1974. A legitimição final da Quinta República veio em 1981, com a eleição do socialista Mitterrand. No seu quadragésimo aniversário, a Quinta República conseguia demonstrar longevidade e adaptabilidade (especialmente com os repetidos episódios de coabitação). Com efeito, a alternância no poder entre esquerda e direta e, 1981 foi seguida em 1986 pela primeira experiência de coabitação,

franca2.pmd 150 5/2/2004, 11:05

que se repetiu em 1993 e em pouco tempo, a alternância no poder de partidos rivais de esquerda e de direita, ou coalizões, se tornaria uma ocorrência banal, efetivamente imprevista nas origens do regime.

Para além das instituições, o período desde 1958 tem sido de uma relativa prosperidade, ao menos se comparada com outras nações, de fortalecimento da influência francesa dentro da Europa e internacionalmente, e de uma modernização econômica e social. Enquanto uma interpretação otimista é favorecida por certos analistas, outros são menos generosos, apontando para o fato de que as ambigüidades do regime favoreceram, ao longo dos anos oitenta, a ascensão da extrema direita, uma perseverante crise econômica, uma confiança decrescente nos políticos e corrupção generalizada - todos fatores que depõem para o estremecimento da reputação do regime.

AS INSTITUIÇÕES DO SISTEMA POLÍTICOS

É claro que a liderança política na França tem sido muito mais discreta na França do que em outros países europeus. Formalmente, o padrão da proeminência presidencial, de 1958 a 1986 foi substituído em 1986 pela reversão para um modelo parlamentar de poder executivo. Mesmo durante os períodos da proeminência presidencial, entretanto, o primeiro-ministro desempenhava certas funções de liderança - notavelmente, coordenação política, arbitragem e, para certos assuntos, iniciativa. Também é evidente que o Presidente reteve uma medida de influência durante períodos de coabitação.

A performance variável do primeiro-ministro francês está relacionada em parte às suas qualidades pessoais e estilo, e em parte à sua capacidade de manejar os recursos estratégicos disponíveis. A fonte da legitimidade política é uma variável crucial em aceder ao poder do primeiro ministro. A grande desvantagem de muitos primeiros-ministros é que eles devem a sua posição a um favor do Presidente. O ocupante do Elysée por vezes torna-se um limite intolerável para Chefes de Governo que estão condenados a ultimar os pontos de vistas presidenciais. Por outro lado, a força da posição do primeiro-ministro durante períodos de coabitação está relacionado à sua retenção de uma claro mandato eleitoral para governar o país. As experiências de coabitação revelaram que o balanço entre os poderes do Elysée e do Matignon

franca2.pmd 151 5/2/2004, 11:05

depende do estado das forças políticas, e como são percebidas pelo veredicto democrático do eleitorado nas eleições mais recentes, mais do que por qualquer provisão constitucional.

No caso dos Presidentes franceses, pode parecer que Pompidou, Giscard d´Estaing e Mitterrand derivavam a sua autoridade da sua ocupação da Presidência francesa, uma das instituições políticas chaves nas democracias liberais ocidentais. A sua margem de manobra estava condicionada em larga medida pelas possibilidades tradicionais desta função. Um exemplo convincente poderia ser dado pelo fato de que de Gaulle possuía uma estatura que transcendia as limitações da Presidência, na conta das circunstâncias históricas precisas que cercam a sua extraordinária carreira política. Nenhum Presidente depois dele foi capaz de se beneficiar de uma conjuntura histórica tão favorável, mas cada um contribuiu para construir uma Presidência francesa como uma instituição sobre-partidária que impõem uma medida de coesão sobre um sistema potencialmente ingovernável.

A variedade de situações presta apoio ao reconhecimento da heterogeneidade do Estado francês, baseado em numerosas agências perseguindo os seus próprios interesses com variados graus de autonomia. Mais do que uma entidade uniforme e centralizada, o Estado francês pode freqüentemente ser desagregado em suas diversas unidades componentes; isso é importante, desde que habilite-nos a entender como diferentes componentes do estado são capazes de estabelecer relações com diferentes tipos de atores políticos em governos locais e outras esferas. O rigidamente centralizado e estático Estado enfatizado por Crozier nos anos sessenta teve que se adaptar para mudanças em seu ambiente interno e externo, No nível interno, as reformas administrativas introduzidas pelo governo Michel Rocard (1988-1991) modernizaram a operação das regras do serviço público.

Quadro
Evolução do Sistema Partidário Francês

Partido	*Criação Inicial*	*Sigla atual*	*Siglas anteriores*
Comunista	1920	PCF	PCF
Socialista	1905	OS	SFIO, FGDS
Radical	1900	Radical, Partido Radical	MRG, Radical
Democrata-Cristão	1945	FD	MRP, CD, CDP, CDS
Gaullista	1947	RPR	RPF, UNR, UDR
Conservador	1946	CNI	CNIP
Republicano	1962	PR	RI
Front National	1972	FN	FN

franca2.pmd 152 5/2/2004, 11:05

Um sistema de partidos políticos concorrentes é geralmente tido como um elemento chave a definir o funcionamento de um sistema político liberal-democrático. Apesar de que a Constituição de 1958 reconheça a legitimidade dos partidos políticos como instituições representativas, uma poderosa interpretação do gaullismo tem denegrido os partidos políticos como instituições que colaboram mais para a divisão do que para a harmonia política, exemplo de instituições cuja sobrevivência deveria ser meramente tolerada, e isso na condição de que eles não se atrevam a se imiscuir na interpretação dos interesses superiores da República, conforme prescritos pelo Presidente da República. Na tradição gaullista, os partidos políticos nunca foram integralmente aceitos como instrumentos da democracia, o que reflete uma descrença na democracia representativa em favor de uma relação direta entre o líder providencial e a nação. Entretanto, essa descrença nos corpos intermediários entre os cidadãos e o Estado (tais como os partidos e os grupos de pressão), não é apenas limitada ao Gaullismo e está profundamente enraizada na ideologia constitutiva do próprio Estado unitário francês. Na tradição rousseauniana, o estado representa a vontade geral, superior aos interesses particularizados representados pelos partidos, grupos e regiões, não havendo simpatia natural para doutrinas que enfatizem a importância dos corpos intermediários entre o cidadão e o Estado. Em parte, esta é uma conseqüência natural do desenvolvimento histórico da França.

A Quinta República francesa foi criada em 1958 na base de uma antipatia oficial vis-à-vis dos partidos políticos. A posição francamente ancilar dos partidos políticos foi oficialmente reconhecida pela constituição de 1958. Apesar dessa ambigüidade constitucional, a Quinta República tem testemunhado a emergência de um novo e renovado estilo de partido presidencial, entre os quais os gaullistas e depois os socialistas proveram os melhores exemplos. Tais partidos se desenvolveram em parte como uma conseqüência das novas instituições da Quinta República, especialmente da Presidência forte criada por de Gaulle, apesar de outras variáveis que também contribuíram para a evolução do sistema partidário. As origens e a evolução dos maiores partidos políticos franceses estão sumarizadas na tabela.

O maior impacto da preponderância do Presidente da República sobre o desenvolvimento do sistema partidário reside na emergência

franca2.pmd 153 5/2/2004, 11:05

do partido presidencial como um fator chave no funcionamento das instituições políticas da Quinta República. A existência de coalizões disciplinas pró-Presidência a controlar a Assembléia Nacional para a maior parte do período desde 1958 se põe em evidente contraste com o caos da Quarta República, no qual governos tinham vida curta, porque usualmente estavam baseados em coalizões instáveis e em alianças partidárias de ocasião. Em todos os aspectos, os partidos presidenciais têm sido uma importante ferramenta para a estabilidade característica dos governos da Quinta República, tanto do ponto de vista de compreender uma maioria em si ou compondo uma parceria dominante em coalizões (Cole, 1993ª).

O padrão da dominação presidencial tem, entretanto, sido desafiado em várias ocasiões. De um modo sutil, isso ocorreu ao longo do período Giscard d´Estaing (1974-1981), quando o partido do Presidente nunca deixou de ser uma minoria da maioria. A quebra da relação de partido presidencial é mais aberta durante os períodos de coabitação (1986-8, 1993-5). Nestas ocasiões, o partido presidencial voltou à oposição, com pequeno ou nenhum impacto sobre a política de governo.

A aversão de origem aos partidos políticos na Quinta República pode ser explicada pelas circunstâncias peculiares que cercam a criação do regime, e pela poderosa personalidade de Charles de Gaulle, cuja imensa autoridade política subseqüentemente forjou as instituições presidenciais da Quinta República. Até 1986, o partido presidencial dependia da autoridade do Presidente eleito diretamente para a sua posição privilegiada, como também da boa vontade do eleitorado para reeleger o partido ou coalizão que apoiava o Presidente.

Uma situação original se produziu depois da eleição presidencial de 1995. O fato de que o novo Presidente, Chirac, já comandava uma boa maioria parlamentar quanto eleito, fruto da vitória da parceria de direita RPR-UDF nas eleições de março de 1993, provou ser uma benção confusa, uma vez que removia qualquer pretexto para a dissolução da Assembléia Nacional. Como seus antecessores Pompidou (1969) e d´Estaing (1974) descobriram na prática, um Presidente recém-chegado está realmente estabelecido quando uma maioria parlamentar for eleita em seu nome (como em 1962, 1981, e 1988). A dissolução prematura do Presidente Chirac da Assembléia Nacional em abril de 1997 representou, em parte, uma tentativa de associar mais explicitamente a

franca2.pmd 154 5/2/2004, 11:05

centro-direita que apoiava o governo com a eleição do Presidente em 1995. A campanha da eleição de 1997 também foi convocada como uma tentativa de calar as ambigüidades da eleição presidencial de Chirac. A candidatura presidencial de 1995 enfatizou a necessidade de curar a "fratura social" que dividia a sociedade francesa e advogava cautela em relação ao aprofundamento da integração européia. Em 1997, a campanha da centro-direita (RPR-UDF), liderada pelo premier Alain Juppé, fora mais explicitamente pró-Européia, notavelmente advogando um esforço final para assegurar as condições de a França participar no lançamento do euro em 1999.

A força da Presidência, como formada por de Gaulle, e imitada por seus sucessores, transformou as eleições diretas presidenciais nas eleições decisivas da Quinta República, de 1965 em diante. Isso teve um importante efeito sobre as performances dos partidos nas eleições parlamentares: fá uma vantagem estratégica aos partidos que têm esperança de vir a eleger o Presidente. Os mais bem sucedidos partidos da Quinta República foram justamente os partidos presidenciais. Capazes legitimamente de conquistar o maior prêmio institucional da República, justamente a Presidência. Em diferentes estágios durante a Quinta República, o PS, a UDF e o RPR foram hábeis de pretender o status de partido presidencial.

Nenhum partido sozinho ou coalizão de partidos durante a Terceira e Quarta Repúblicas, foi capaz de construir uma maioria capaz de apoiar longamente o governo no parlamento. O padrão mudou bruscamente com a Quinta República. Depois de um período inicial de confusão de 1958 a 1962, o sistema político se tornou enormemente simplificado ao longo dos anos sessenta, setenta e início dos anos oitenta, tendendo à clara bipolarização. Por bipolarização deve-se entender a reunião dos partidos em duas coalizões rivais de esquerda e direta. Este processo atingiu a sua maturidade nas eleições para a Assembléia Nacional de 1978, quando as coalizões RPR-UDF e PS-PCF dividiram entre si a grande maioria dos assentos. Desde meados dos anos oitenta, a estrutura do sistema político francês se tornou menos balanceada, como um resultado da emergência de novos partidos e uma mudança no equilíbrio entre esquerda e direita.

O apogeu da bipolarização entre esquerda e direita ocorreu em 1976. Neste ano, as eleições para a Assembléia Nacional, os quatro

franca2.pmd 155 5/2/2004, 11:05

principais partidos políticos obtiveram 905 dos votos (PCF, OS, RPR e UDF), com cada parte obtendo um quinto do total. Em 1978, a estrutura do sistema partidário era a de uma quadra bipolar: quatro partidos de tendências políticas opostas dividiam as preferências do eleitorado sempre em coalizões de esquerda e de direita. Estes partidos eram o Partido Socialista e o Partido Comunista Francês à esquerda, e o neogaullista RPR e o liberal-conservador UDF na direita. O sistema partidário francês se transformou, entretanto, para além de qualquer possibilidade de reconhecimento, entre as eleições para a Assembléia Nacional de 1978 e de 1997. Seria apropriado configurar o sistema partidário francês em 1997 em termos das seis mais significativas famílias, em adição a um número mais marginal de pequenos agrupamentos. Estas famílias eram a esquerda comunista (PCF), a socialista/centro-esquerda (PS), os verdes, a direita de centro (UDF), a centro-direita (RPR) e a extrema-direita (FN).

Não há uma explicação simples para interpretar a quebra do sistema da quadrilha bipolar. Em parte, o enfraquecimento da bipolaridade esquerda-direita deve-se a aspectos de cada partido, ainda que declínio do PCF é claramente um tema central. Nenhuma tentativa para entender esse processo, deve descartar o impacto da nova ordem pós-comunista. Uma análise compreensiva poderia requerer uma visão similar a ser aplicada para cada um dos partidos. Entre outros fatores, deve-se listar a própria performance dos diferentes partidos ao propor soluções viáveis para a crise econômica relativamente duradoura (desde 1974) que se abateu sobre a França com o fim do período de crescimento que se iniciou após a guerra (treinte glorieuses). Esse processo teve um efeito desestabilizador sobre todos os governos que se sucederam na década de setenta, estando na base da eleição de Mitterrand em 1981. Acresce que se verifica também o fim das soluções ideológicas, que se mostra uma tendência arrasadora particularmente ao final dos anos oitenta. Acresce que a própria eleição de um governo socialista, mostraria que isso não seria tão diferente de qualquer outro governo.

Os contornos bipolares do sistema partidário francês também foram desafiados pela emergência de novas clivagens, as quais os partidos tradicionais se mostraram incapazes de articular, favorecendo desse modo o crescimento de novos movimentos políticos. Os desafios da imigração, segurança e meio-ambiente entram nessa categoria. A irupção e persistência do Front National tem sido ao mesmo tempo causa e efeito da

franca2.pmd 156 5/2/2004, 11:05

mudança da agenda política processo ao qual os principais partidos políticos têm sido incapazes de controlar. Do mesmo modo, a ascensão e queda dos partidos políticos provaram a dificuldade dos partidos tradicionais de articular as novas demandas políticas, notavelmente aqueles concernentes ao meio-ambiente e aos valores pós-materialistas.

Visto em conjunto, o sistema partidário francês da Quinta República tem moldado um modelo de estabilidade política. A emergência de maiorias coesas para apoiar os governos (ainda que com a assistência da Constituição de 1958 e um sistema eleitoral majoritário) representa um novo início para o sistema político francês., uma vez que a hegemonia gaullista inicial incitou os partidos de oposição a aumentar a sua cooperação de molde a sobreviver. A dominação de direita no sistema partidário de 1958 a 1981 gradualmente produziu os seus anticorpos na forma de uma esquerda revitalizada que finalmente chegou ao poder em 1981. Uma década de governo socialista (1981-93) provou que o regime poderia lidar com a alternância no poder. Com o retorno do gaullismo em 1995, na forma da eleição de Jacques Chirac como Presidente, a Quinta República finalmente retornou à sua inspiração inicial.

O fato é que o arranjo bipolar não mais descreve a estrutura do sistema partidário francês. O desafio dos novos partidos, o declínio de alguns partidos tradicionais e a limitada capacidade demonstrada pelas agremiaçõe existentes em lidar com os novos desafios políticos têm posto o funcionamento do sistema partidário em questão, entretanto e o declínio da confiança pública nos partidos políticos franceses e nos políticos é um sinal preocupante.

A performance na campanha presidencial de Lionel Jospin em 1995 e a posterior sagração como líder do partido, deu aos Socialistas um novo fôlego. O segredo do sucesso da campanha de Jospin reside no reconhecimento público de que o PS se afastava da herança de Mitterrand e da própria personalidade do Presidente, para sobreviver. Isso ilustra uma questão mais geral nas características dos partidos presidenciais (que começam a se afastar das personalidades dos líderes). Com efeito, um elemento paradoxal surge na formação dos partidos presidenciais, que é o fato de que eles devem estar cada vez menos atados a um líder político em particular. Isso se provou necessário para cada uma das famílias políticas em um sistema político que dá um alto valor à personalidade e às eleições diretas para Presidente.

franca2.pmd 157 5/2/2004, 11:05

Ainda que as características individuais da formação de cada um dos partidos políticos sejam importantes, o peso dos constrangimentos sistêmicos impostos pela Quinta República tende a reduzir a capacidade dos partidos de agirem de modo autônomo dos líderes presidenciais. Nesses constrangimentos se incluem: o princípio da iniciativa presidencial na formulação das políticas, a seleção pessoal e eleições; a geralmente subordinada relação do partido ao Presidente ou presidenciável, e a restrição imposta pela Constituição de 1958, que tende a requerer em larga medida uma subordinação parlamentar ao Executivo, seja ela inspirada pelo Presidente ou pelo primeiro-ministro.

Todos os candidatos viáveis ao Elysée na Quinta República tentaram aparecer como estando acima dos partidos, que por sua vez são forçados a entrar em campanha por candidatos sobre cujos programas tinham pouco controle. Se os seus candidatos fossem vitoriosos, os partidos estavam constrangidos a respeitar os compromissos do Presidente da República, mais do que desenvolver os seus próprios programas. Isso desproveu os partidos de uma capacidade crítica de formular políticas para uma existência política independente. Isso mostrou ser o caso do PS, que é um partido com larga tradição de auto-suficiência.

A perspectiva presidencial tem sido um elemento de fortes tensões no interior dos partidos e nas relações que se estabelecem no interior das coalizões. Isso se mostrou evidente na campanha presidencial de 1995: pela primeira vez, os candidatos líderes da direita (Chirac e Balladur) representavam diferentes coalizões do mesmo partido, o RPR. As rivalidades pessoas entre estes presidenciáveis eram manifestas, o que forçou Chirac a se caracterizar como bem distante do seu rival. Essas características reduzem os partidos políticos ao papel de observadores durante as campanhas presidenciais, o que favorece a limitar ainda mais a sua influência futura.

A existência de um grande espectro de partidos anti-sistema e minoritários atua como contrapeso às tendências centrípetas do sistema partidário francês e ajuda a explicar a continuidade da fragmentação do sistema, especialmente em eleições não-decisivas (como para o parlamento europeu) e para o primeiro turno das eleições presidenciais. Nas eleições européias de 1994, as duas principais listas obtiveram cerca de 40% dos votos, no primeiro turno das eleições presidenciais de 1995, as duas candidaturas líderes obtiveram cerca de 40% dos

franca2.pmd 158 5/2/2004, 11:05

votos, uma proporção muito menor do que em qualquer outra eleição presidencial. Esta eleição também testemunhou uma força não-habitual dos candidatos anti-sistema, com a soma dos votos da extrema-esquerda (14%) e da extrema-direita (20%) ultrapassando um terço do eleitorado.

A súbita emergência dos Verdes em 1989, o seu pico em 1992-3 e o seu colapso subseqüente ilustra que o sistema partidário deve ser analisado em termos de uma estrutura em transformação ativa, mais do que em termos de posições políticas estáticas e pré-estabelecidas. Apesar da rica variedade de partidos políticos anti-sistema (especialmente do Front National), o sistema partidário francês tem se tornado cada vez mais parecido com os dos seus vizinhos europeus. O centro da competição política está ocupado pelo social-reformista OS e pela coalizão conservadora RPR-UDF. Os grandes desenvolvimentos do sistema partidário francês (o declínio do PCF, a paralisação da extrema direita e as variações de sorte da ecologia política) refletem tendências observáveis em outros países como Itália, Áustria e Bélgica. Os blocos majoritários na França - conservadores e social-democratas - são largamente comparáveis àqueles existentes em outros países europeus. Como em outros países europeus, entretanto, o perigo real para os blocos anti-sistemas reside na extensão em que são desafiados pelas forças políticas ambivalentes em direção de uma democracia liberal.

Em termos da operação do sistema partidário francês, a imagem do excepcionalismo francês não vem mais de um PC forte (que retem uma presença política significativa), mas de um afirmativo e visível movimento de extrema-direita, que insiste para que as suas demandas sejam levadas em consideração, e que exercem uma influência indireta sobre a agenda política. A habilidade em manejar estes movimentos impõe um novo teste para a capacidade integradora da Quinta República e para a sobrevivência dos valores do bem-estar social na sociedade francesa.

A fraqueza dos grupos de pressão econômicos é contrastada pela profusão de atividades de grupos de pressão da esfera não-econômica, o que colabora para a perseverança da tradicional imagem de contestação à la française. A história da França continua a pesar sobre a operação dos grupos de interesse no país. Apesar de algumas modificações devidas á transformação do papel do Estado, esta é uma das

franca2.pmd 159 5/2/2004, 11:05

esferas em que a "exceção francesa" continua forte. É difícil compreender a representação de interesses na França sob a perspectiva dos modelos tradicionais, que são desenhados para explicar realidades políticas e sociais diferentes. Pode-se sugerir que as relações Estado-Grupos de Interesse residem na esfera na qual a exceção francesa permanece viva e forte. Em parte, esta é a herança inescapável do desenvolvimento histórico da França, que assegura que os sindicatos desempenham um papel subalterno, que as táticas de ação direta trazem melhores resultados, que o corpo técnico do Estado tem um enorme prestígio e que o Estado desempenha um papel fundamental na definição dos parâmetros de legitimação das atividades dos grupos de interesse. Entretanto, essas observações devem ser temperadas pelo fato de que os grupos de interesse e pressão, particularmente nos níveis Europeu e subnacional. Finalmente, o número de novas associações criadas anualmente sugere que os cidadãos franceses participam mais ativamente do que nunca em seus grupos, ao menos em alguns que têm uma incidência sobre as políticas públicas.

Conclusão

Muitos especialistas repetem que a França é o país dos paradoxos, que foi por muito tempo considerada uma exceção à norma das democracias européias, como o Reino Unido ou a Alemanha, com o seu sistema político estável e as suas alternâncias regulares no poder. A noção da exceção francesa foi apresentada e foi empregada para descrever a diferença francesa de outras nações européias. O próprio conceito de excepcionalismo é certamente ambíguo, uma vez que não detalha porque a França é excepcional, e, se excepcional, quais nações não eram "normais". A noção de "diferença", portanto, deve ser relativizada, uma vez que a Itália, por exemplo, com a sua "democracia difícil" conviveu com a instabilidade política pelo menos desde o final da segunda guerra, até que a revolta popular com a corrupção fizesse com que o regime colapsasse. Para a primeira-ministra britânica Margaret Thatcher (1979-90) a totalidade do continente europeu parecia andar fora do compasso, o que sugeria que a Grã-Bretanha era realmente um poder excepcional.

Enquanto a "exceção francesa" não for adequadamente caracterizada como um modelo de comportamento político, a moldar as instituições

franca2.pmd 160 5/2/2004, 11:05

do sistema político, vários aspectos centrais ajudam a caracterizá-lo:

a) um poderoso, unificado e indivisível Estado Central, que é uma herança do processo de construção da nação;
b) uma descrença nas instituições intermediárias;
c) o modelo de centralização parisiense produzindo, em termos comparativos, uma elite política e administrativa;
d) uma tradição de intervencionismo estatal nas esferas econômicas;
e) um discurso político fortemente ideologizado, herança do passado revolucionário;
f) a existência de poderosos movimentos anti-sistema a desafiar o regime, como o PCF;
g) uma política externa original, baseada na preservação do rang nacional;
h) uma desajeitada postura para a Comunidade Européia, clamando por um papel de liderança para a França no processo de integração.

A exceção francesa, entretanto, foi modificada ao longo dos anos oitenta e noventa, o que teve um grande impacto sobre as instituições políticas, as forças representativas e o seu papel na Europa. Cada nação européia preserva um grau de excepcionalismo, mas enfrentam pressões comuns. A partir dos anos noventa, por exemplo, percebe-se com maior nitidez a manifestação de forças comparáveis provocando mudanças em vários países europeus, o que inclui as transformações econômicas globais, o impacto da integração européia, pressões para a convergência econômica, o questionamento de determinadas instituições políticas e a mudança do papel do Estado. É fato que esses fatores provocaram mudanças mais visíveis na França do que em qualquer outro país. A modificação do excepcionalismo francês pode ser observada em vários aspectos: a recomposição do Estado, a diluição das clivagens esquerda-direita, o enfraquecimento dos movimentos anti-sistema tradicionais e o impacto da integração européia nas políticas domésticas francesas.

Por outro lado, a França ocupa ainda um lugar muito diferente dos demais países europeus. A sua auto-percepção de um poder de primeiro plano continua a moldar a sua política externa. O sentido de missão no mundo coloca a França aparte de todas as demais nações européias e explica a relutância francesa em compartilhar soberania na esfera essencial da política externa. O excepcionalismo

franca2.pmd 161 5/2/2004, 11:05

francês, portanto, permanece vivo e vigoroso em relação à defesa da língua francesa e da mensagem universalista da cultura francesa.

O resto parece ser uma postura defensiva para preservar aspectos do modelo francês sob a ameaça de uma grande variedade de forças externas. Com a chegada dos novos desafios, é certo que a França continuará buscando formas de combinar formas de ação que respondam aos desafios do momento com as tradições políticas herdadas da história do país, com as necessárias respostas flexíveis para as circunstâncias em transformação da política do século XXI.

franca2.pmd 162 5/2/2004, 11:05

BIBLIOGRAFIA

BALESTE, Marcel. *L´économie française*. Paris: Masson, 1976.

BOUVIER, Jean & BLOCH-LAINÉ, François. *La France restaurée (1944-1954): dialogue sur les choix d´une modernisation*. Paris: Fayard, 1986.

BOUVIER; Jean; GIRAULT, René; THOBIE, Jacques (dirs). *L´impérialisme à la française*. Paris: Éditions de la Découverte, 1986, p. 294.

BRAUDEL, Fernand & LABROUSSE, Ernest (orgs.). *Histoire économique et sociale de la France*. Tome IV: "L'ère industrielle et la société d'aujourd'hui (siècle 1880 - 1980)". Paris: Presses Universitaires de la France, 1979.

BRAUDEL, Fernand. *L´identité de la France*. Paris: Anthouard/ Flammarion, 1986.

CHAPSAL, Jacques. *La vie politique sous la Vème République*. Paris: Thèmis.

CHARLOT, Jean. *Le phénomène gaulliste*. Paris: Fayard, 1970.

Comité pour l"Historie Écomomique et Financèire de la France. *Le Plan Marshall et le relèvement économique de l´Europe*. Paris: Ministère de L´Économie, des Finances et du Budget, 1993.

Comité pour l"Historie Écomomique et Financèire de la France. *Le commerce extérieur français de Méline à nos jours*. Paris: Ministère de L´Économie, des Finances et du Budget, 1993.

DEBRAY, R. *La puissance et les rêves*. Paris: Gallimard, 1984.

DEBRÉ, Michel. *Le gaullisme*. Paris: Plon, 1978.

FAUVET, Jacques. *La France déchirée*. Paris: Fayard, 1957.

FOURASTIÉ, Jean. *Les trente glorieuses, ou la révolution invisible (de 1946 à 1975)*. Paris: Fayard, 1979.

franca2.pmd 163 5/2/2004, 11:05

FRANCK, Robert. *La hantise du déclin: la France, 1920-1960 (finances, défense et identité nationale)*. Paris: Belin, 1994.

FRIDESON, Patrick & STRAUS, André (dirs.). *Le capitalisme français (XIX - XX siècles): blocages et dynamismes d´une croissance*. Paris: Fayard, 1987.

GROSSER, Alfred. *Affaires extérieures: la politique de la France (1944-1989)*. Paris: Flammarion, 1989.

GROSSER, Alfred. *La quatrième république et sa politique extérieure*. Paris: Armand Colin, 1972.

HANRIEDER, Wolfran F. *The foreign policies of West Germany, France and Britain*. Englewood Chips: Prentice-Hall, 1980.

HOFFMAN, Stanley et allii. *In search of France*. Cambridge: Harvard University Press, 1963.

HOFFMAN, Stanley. *Decline ou renewal ? France since the 1930´s*. New York: Viking, 1974.

HOFFMAN, Stanley; ROSS, George & MALZACHER, Sylvia (eds.). *The Mitterrand experiment: continuity and change in modern France*. New York: Oxford University Press, 1987.

HOFFMANN, Stanley. *A França e seus demônios*. Política Externa, vol. 3, nº 1, junho-agosto, 1994.

HOFFMANN, Stanley. *La France face à son image*. Politique Étrangère, nº 1, 1986.

KOLODZIEJ, Edward A. *French international policy under de Gaulle and Pompidou: the politics of Grandeur*. Ithaca: Cornell University Press, 1974.

KUISEL, Richard F. *Le capitalisme et l´État en France: modernisation et dirigisme au XXème siècle*. Paris: Gallimard, 1984.

LA GORCE, Paul-Marie de & SCHOR, Armand-Denis. *La politique étrangère de la cinquième république*. Paris: Presses Universitaires de la France, 1992.

LA GORCE, Paul-Marie de. *De Gaulle entre deux mondes: une vie et une*

franca2.pmd 164 5/2/2004, 11:05

époque. Paris: Fayard, 1964.

LACOUTURE, Jean. Pierre Mendès-France. Paris: Éditions du Seuil, 1981p.

LÈVY-LEBOYER, Maurice & CASANOVA, Jean-Claude (dirs.). *Entre l´État et le Marché: l´économie française des années 1880 à nos jours*. Paris: Gallimard, 1991.

MITTERRAND, François. *Refléxions sur la politique extérieure de la France: introduction à ving-cinq discours*, 1981-1985. Paris: Fayard, 1986.

POMPIDOU, Georges. *Le noeud gordien*. Paris: Plon, 1974.

POMPIDOU, Georges. *Pour rétablir une vérité*. Paris: Flammarion, 1982.

ROBERTSON, Arthur Clendemin. *La doctrine du Général de Gaulle*. Paris: Fayard, 1965.

ROSEMBLUM, Mort. *Mission to civilize: the french way*. New York: Anchor Press/Doubleday, 1988.

SORLIN, Pierre. *La société française (1914 - 1968)*. Tome II. Paris: Arthaud, 1971.

SOSTELLE, Jacques. *A new road for France*. New York: R. Speller, 1965.

TOUCHARD, Jean. *Le gaullisme*, 1940-1969. Paris: Éditions du Seuil, 1978.

franca2.pmd 165 5/2/2004, 11:05

franca2.pmd 166 5/2/2004, 11:05

A POLÍTICA FRANCESA NA EUROPA
"*ASPECTOS ESTRATÉGICOS E MILITARES*"

Paulo Neves de Aquino

"... A França não pode ser a França sem grandeza."
Charles de Gaulle

BREVE RETROSPECTIVA

A França foi, seguramente, um dos países europeus que experimentou maiores variações ou evoluções em suas doutrina, política e estratégias de defesa nas dimensões regional e mundial.

Se no passado que já vai longe, fulgurou o gênio militar de Napoleão com suas manobras arrojadas para dividir e bater por partes, no TO (Teatro de Operações) da 1ª Guerra Mundial, a característica predominante é a da guerra de posição, estática, de trincheiras, com preponderância do fogo, isto é, barragens de fogos de todas as armas, em especial das armas de grosso calibre, sobre a manobra (combinação do movimento e jogo).

A pausa entre as duas grandes guerras foi melhor aproveitada pela Alemanha, sob Hitler, para desenvolver novas concepções estratégicas e táticas e os meios necessários para efetivá-las: forças blindadas com grande poder de choque e aviação (com emprego conjugado); liderança agressiva e manutenção da iniciativa das operações, para a realização de manobras amplas, profundas e decisivas visando alcançar a surpresa tanto absoluta como relativa (incapacidade de reagir com oportunidade). Por trás de toda essa nova concepção, vontade férrea de um déspota e de uma elite nacional movida por sentimentos, a um tempo, de superioridade racial e de revanchismo.

A França, ao contrário, apostou na construção de uma formidável fortificação face à Alemanha - a linha Maginot, com divisões de baixa mobilidade dispostas em profundidade e contando com reduzidos e dispersos meios blindados.

As invasões alemãs na direção do Leste europeu e os esforços do então coronel Charles de Gaulle procurando alertar o alto comando e o próprio governo francês do perigo iminente e do despreparo das forças francesas, não foram suficientes para sensibilizar a uns e outros.

franca2.pmd 167 5/2/2004, 11:05

Ao analisar a descontinuidade e a "inconsistência do poder" na França, de Gaulle assim se expressou[1]:

"Em matéria de defesa nacional, tais condições não permitiam aos responsáveis esse conjunto de projetos contínuos, de decisões amadurecidas, de medidas levadas a seu termo, a que se chama uma política.

Por isso, o corpo militar, ao qual o Estado apenas dava impulsos irregulares e contraditórios, fechava-se no seu conformismo. O exército cristalizava nas concepções que haviam estado em vigor antes do fim da última guerra. E tanto mais se fixava nelas quanto os seus chefes envelheciam nos seus postos, presos a erros que, outrora, haviam feito a sua glória.

Por isso, a idéia de frente fixa e contínua dominava a estratégia prevista para uma ação futura. Dela resultavam diretamente a organização, a doutrina, a instrução, o armamento. Estava convencionado que, em caso de guerra, a França mobilizaria a massa de suas reservas e constituíria um número, tão grande quanto possível, de divisões feitas não para manobrar, atacar e explorar, mas para defender setores. Essas divisões seriam colocadas em posição ao longo da fronteira francesa e da fronteira belga - que a Bélgica era, então, nossa clara aliada - e aí esperariam a ofensiva do inimigo. Por cima de tudo isto, a frente estava antecipadamente traçada pelas fortificações da linha Maginot, que as fortificações belgas prolongavam. Assim, a Nação em armas defenderia uma barreira ao abrigo da qual esperaria, pensava-se, que o bloqueio desgastasse o inimigo e que a pressão do mundo livre o fizesse desmoronar-se.

Tal concepção de guerra convinha ao espírito do regime... Em suma tudo concorria para fazer da passividade precisamente o princípio da nossa defesa nacional".

No início da década de 30, em "Vers l'armée de metier", de Gaulle apresentou suas idéias e suas propostas: "um exército de manobra e de choque, mecanizado e couraçado, constituído por pessoal escol..."

Ao rememorar esses fatos, podemos imaginar a frustração e a revolta do coronel e logo a seguir (no início da guerra) General de Gaulle - praticamente uma voz isolada a se opôr ao conservadorismo e ao imobilismo intelectual dos chefes militares e dos civis responsáveis pela política de defesa da França - quando as forças alemãs, a 10 de maio de

franca2.pmd 168 5/2/2004, 11:05

1940, iniciaram sua formidável "Blitzkrieg" pelos Países Baixos e pelas Ardenas penetravam veloz e profundamente em território francês e, em poucas semanas, batiam às portas de Paris! E o que é mais estarrecedor as divisões francesas permaneciam intactas, e junto com elas 3.000 carros blindados!

De nada ou pouco adiantariam as investidas da 4ª Divisão Blindada, organizada e colocada tardiamente sob comando do então coronel de Gaulle, com meios residuais de outras divisões.

Liddell Hart, o mestre da estratégia, nos ensina[2] que o desequilíbrio estratégico e psicológico obtido pela surpresa da ação é aumentado pelo pânico geral que toma conta das tropas e da população, causa inação e quebra a vontade de lutar. E foi exatamente o que aconteceu com a França.

O que faltou à cúpula militar e civil responsável pelo preparo da defesa da França: visão larga, capacidade de aprender as lições do passado, vontade política e depois vontade de lutar, sobrou no coronel e depois General de Gaulle. Não foi por acaso que a História lhe reconheceu o mérito de encarnar e de identificar o espírito da "França Livre" e da "França Combatente" e de se tornar em seu retorno vitorioso à sua pátria, o grande herói nacional.

A França ocupada e duplamentte humilhada, pela derrota militar vergonhosa e pela capitulação e cooperação que se seguiu pelo governo de Vichy, apoiado no prestígio dos chefes militares, entre os quais sobressaía o Marechal Petain, aprendeu uma dura lição: não se pode tergiversar com a segurança e com o preparo dos meios de defesa do país e muito menos tornar-se dependente da ação de outros países para a garantia de seus interesses vitais e de sua soberania (ensinamento que continua atual e verdadeiro para países emergentes como o Brasil.).

É este o pensamento e a diretriz que vai nortear a atuação francesa no período da guerra fria, em que de Gaulle ainda teve marcante participação como Chefe de Estado. Pode-se, assim, compreender a evolução para uma política militar independente e de concepções estratégicas próprias para a defesa da França.

A dissuasão nuclear francesa, alcançada nessa época, buscava garantir um mínimo de autonomia no intrincado e perigoso jogo estratégico, no contexto do conflito Leste-Oeste, de modo a evitar um alinhamento automático aos interesses estratégicos dos EUA, via OTAN, e de

franca2.pmd 169 5/2/2004, 11:05

outro lado, desestimular uma agressão direta por parte da URSS. Tudo em consonância com o sonho gaulista da grandeza da França[3], com sua vocação mundial, isto é, de liderança como um ator principal na dimensão global, caracterizando, entretanto, um período de isolamento da França dentro da própria Europa.

Os presidentes que sucederam a de Gaulle - George Pompidou e Valéry Giscard d'Estaing embora procurassem dar continuidade ao projeto gaulista, a pouco e pouco foram se adaptando às novas exigências da realidade mundial e regional, e acabaram por favorecer a consolidação da CEE (aceitação da Inglaterra, criação do Conselho e do Parlamento Europeu) e por se definirem pela opção européia, substituindo progressivamente o mito da grandeza pelo realismo na política externa francesa.

Robert Frank[3] considera que "é no domínio estratégico que se registram as inflexões mais importantes da política gaulista" e nos revela que coube ao presidente Giscard admitir, pela primeira vez, a idéia de uma "santuarização ampliada" abrangendo também os territórios europeus vizinhos; e que se deve ao presidente François Mitterrand ensaiar os primeiros passos para o reingresso da França na OTAN, após trinta anos de retirada.

Para uma compreensão mais ampla da política francesa na Europa, na virada do século, quanto aos seus aspectos estratégicos e militares, torna-se necessária uma incursão pelo cenário mundial atual e prospectivo, abrangendo as primeiras décadas do século XXI.

O que se pode perceber, desde logo, é que o mundo está experimentando uma fase de transição e de reorganização uma "pausa estratégica" (na expressão do Sr. Jacques Chirac, Presidente da França), que se iniciou na década de 90 e deverá se prolongar pelo primeiro quarto do século XXI.[4]

Se no pós 2ª Guerra Mundial o divisor de águas era a opção ideológica[5], no contexto da biopolaridade, agora, no pós guerra fria, além de enfrentar as turbulências de uma "paz quente" e de mais desordem que ordem internacional, a humanidade se encontra novamente diante de um conjunto de questões, de dimensão global, que também colocam em perigo sua própria sobrevivência. Aí estão presentes e com preocupantes tendências de agravamento, as problemáticas relativas à demografia, ao meio ambiente, ao "gap" e ao "apartheid" tecnológico, à economia globalizada, à marginalidade (narcotráfico, crime organizado e

franca2.pmd 170 5/2/2004, 11:05

terrorismo) e ao cenário estratégico-militar, onde a questão nuclear, extremamente grave, ainda está longe de uma solução racional e definitiva.

Forçoso é reconhecer que o mundo em que vivemos, nessa virada de século[6], está cada vez mais competitivo, conflituoso e caracterizado por uma alta concentração dos poderes político, econômico, tecnológico e militar na superpotência mundial, os EUA, reforçada pelas potências médias (entre as quais se situa a França) que, diga-se de passagem, integram o G7 e o Conselho de Segurança da ONU. Concentração, aliás, que é decorrente do pragmatismo, da dualidade e mesmo da incoerência da atuação desses países, em proveito de seus interesses imediatos e futuros.

A própria globalização, em seu estágio atual, com menos virtudes e mais assimetrias e armadilhas, tem concorrido para agravar as desigualdades de toda sorte entre os países mais e menos desenvolvidos.

Como fatos positivos e também "portadores de futuro" a registrar estão o surgimento de novos e relevantes atores e lideranças na cena internacional, capazes de conduzir à novas configurações políticas e estratégicas. Destaquem-se: a formação de megablocos econômicos e de blocos menores de integração regional, realinhamento de alianças, diversificação de parcerias entre países emergentes e a atuação cada vez mais destacada de organimos multilaterais e supranacionais.

Renascem, assim, as esperanças de um mundo melhor, menos desigual e um local mais seguro para se viver, com as perspectivas de uma progressiva dissociação entre os poderes político, econômico, tecnológico e militar, delineando uma inédita assimetria do poder mundial e abrindo os caminhos para a multipolaridade[5].

É neste quadro de transformações abruptas, de incertezas e de disputas que o presidente da França recém eleito, o Sr. Jacques Chirac se dirige aos integrantes do centro de altos estudos estratégicos e militares de seu país para anunciar as mudanças radicais na doutrina, na política e nas estratégias de defesa da França, para adequá-las aos novos tempos e para capacitá-la a enfrentar as novas e mais abrangentes razões de insegurança nos cenários prospectivos do século XXI, como ele afirmou:[7]

"...Para que a França adentre o século XXI mais forte e mais respeitada".

Para compreender esta nova visão político-estratégica da França,

franca2.pmd 171 5/2/2004, 11:05

com suas conexões e interações no mundo e, em especial, na Europa, torna-se imperiosa uma análise, ainda que sumária, dos seguintes pontos:

- existência e evolução da OTAN no pós guerra fria e início do século XXI, secundada pelos esforços visando uma parceria econômica transatlântica, como expressões dos objetivos prioritários das políticas externa e de defesa dos EUA;
- processo de integração regional que desemboca na estruturação da União Européia (UE), com destaque para a busca de uma "identidade européia de defesa" e as dificuldades para alcançá-la.

A SEGURANÇA EUROPÉIA

A evolução do pensamento estratégico europeu no que diz respeito à segurança e à defesa do continente e, particularmente, da Europa Ocidental está intimamente ligada às mudanças abruptas da situação internacional na última metade do século XX e às incertezas do futuro nesse início de terceiro milênio.

Como um fator complicador está presente o dilema europeu que já vai ficando antigo: uma Europa sob a influência e liderança dos EUA via OTAN e, já nos nossos dias, via "Nova" OTAN e, portanto, sujeita aos interesses estratégicos da atual potência hegemônica mundial; ou uma "Europa européia", isto é, com a sua identidade européia de defesa e dona de seu destino, mas, por outro lado, tendo que se preparar para arcar com as responsabilidades de ator relevante na estabilidade e segurança regional e mundial?

A França, como veremos a seguir, tem estado comprometida com esta última opção.

O IDEAL DA INTEGRAÇÃO REGIONAL

O movimento europeu, como nos conta o embaixador Francisco de Assis Grieco[8], nasceu da inspiração e visão política de líderes como Blum, Spaak, De Gasperi e de Churchil "que salvara a Europa mas ainda permanecia arraigado à supremacia imperial, em sua obstinação em não ser o coveiro do Império Britânico".

Aliás, essa era também, a atitude do General de Gaulle, muito bem definida nas suas demarches junto aos governos inglês e americano e nas intensas atividades no norte da África e no Oriente Médio, durante a 2ª Guerra Mundial, para preservar os direitos da França sobre o seu Império.

franca2.pmd 172 5/2/2004, 11:05

Em 1947/48 são criados a União Parlamentar Européia e a Organização Européia de Cooperação Econômica (OECE), que tinha como encargo a administração dos recursos advindos da ajuda dos EUA, via Plano Marshall.

O embaixador Grieco assinala a importância de Jean Monnet na criação de um núcleo inicial de integração regional:

"Em síntese, a mensagem de Monnet era clara e objetiva: um projeto funcional com o propósito de congregar os Estados europeus numa unidade econômica, pelo diálogo e estruturação progressiva com a participação dos poderes políticos locais, regionais e continentais para assegurar-lhes a prosperidade de seus povos. Essa meta advogava a reavaliação de conceitos clássicos de soberania; a abolição dos nacionalismos limitados e conflitantes; e a vontade firme de, no complexo ideológico e social ocidental, preservar os interesses peculiares e o próprio patrimônio da cultura européia".

A Comunidade Européia do Carvão e Aço (CECA), criada em 1951 e referendada pelo Tratado de Paris se constitui na entidade precursora da integração regional, reunindo vencedores e vencidos da última conflagração mundial: França, Alemanha Ocidental (RFA), Itália, Benelux - Bélgica, Países Baixos e Luxemburgo. Com a CECA nascia, pois, a primeira comunidade européia: a "Europa dos Seis".

Em 1954 surge o primeiro esforço de segurança integrada para a organização de um exército europeu unificado. O Plano Pleven chegou a instituir o Conselho Europeu de Defesa, que acabou não vingando.

Em 1957 os seis países europeus assinaram o Tratado de Roma e criou-se, assim, a Comunidade Econômica Européia (CEE) e a Comunidade Européia de Energia Atômica (CEEA).

A CEE tinha como objetivos comuns principais:

- a livre circulação de mercadorias;
- a eliminação das tarifas aduaneiras e adoção de uma tarifa externa comum;
- política agrícola comum;
- livre circulação de pessoas, de serviços e capitais;
- política comum de transportes.

Os passos seguintes foram a criação da Comissão Econômica e Social para favorecer o estabelecimento do mercado comum europeu, e a Área Européia de Livre Comércio (EFTA), pelo Tratado de

franca2.pmd 173 5/2/2004, 11:05

Estocolmo (1959), sede em Genebra, com a adesão da Grã-Bretanha, Noruega, Portugal, Áustria, Dinamarca, Suécia, Suiça e o Liechtenstein.

"A coincidência de regimes políticos democráticos e da iniciativa privada tornou-se o eixo da convergência e da expansão dos esforços da união, antes mesmo da consolidação do Mercado Comum"[7].

Um passo decisivo no longo caminho da integração regional foi, sem dúvida, o da aproximação entre França e Alemanha, pela superação de rivalidades e antagonismos históricos, em especial com a cicatrização de feridas recentes de duas guerras mundiais.

Essa aproximação ganha em significado quando um dos protagonistas na assinatura do Tratado Franco-Germânico de Cooperação de 1963, foi, pelo lado francês, o grande herói nacional e símbolo da resistência contra a invasão alemã na 2ª Guerra Mundial - o General Charles de Gaulle!

Esse tratado vai servir de base para um relacionamento privilegiado entre os dois países, em que se destaca o período em que estiveram à frente do seus governos François Mitterrand (1981-95) e Helmut Kohl (1981-98) de extrema importância para o encaminhamento e aprovação do Tratado de Maastrich (1992).

Durante as três décadas consecutivas ao Tratado de Roma, a França participou ativamente da construção de uma nova Europa. Assim em 1º de janeiro de 1973, com a França, já sob a presidência de Georges Pompidou, acontece uma primeira ampliação da Comunidade Européia, que acolhe o Reino Unido, a Dinamarca e a Irlanda[11].

Em 1970 registraram-se importantes reformas políticas entre as quais a da Criação do Conselho Europeu - que reúne os Chefes de Estado ou de governo; a eleição dos membros Parlamento Europeu, por sufrágio universal; e a elaboração do Sistema Monetário Europeu (SME), agora por iniciativa conjunta do presidente francês Valéry Giscard d' Estaing e do Chanceler Federal Helmut Schimdt.

A França prôpos uma "Carta de Segurança", que reuniria todos os membros do OSCE (Organização para a Segurança e a Cooperação na Europa).

Em 1979 começa a funcionar o Parlamento europeu, com seus membros sendo eleitos em sufrágio eleitoral direto e com mandato de cinco anos, em bases proporcionais.

Em junho de 1985 o Livro Branco aprovado pela Comissão

franca2.pmd 174 5/2/2004, 11:05

Européia definia os objetivos e a cronologia para a adoção de medidas para a efetiva integração econômica regional.

Em 1986 o "Ato Único Europeu" estabelece sua meta "Europa Sem Fronteiras em 1992", estabelecendo 280 medidas para a eliminação de barreiras que limitavam a livre circulação de bem e serviços, de capitais e mercadorias.

Após as escaramuças em torno da união monetária em dois tempos ("Europe à deux vitesses") chega-se, em 1992, ao Tratado de Maastrich que incorpora, praticamente, a quase totalidade das 280 medidas estabelecidas no Ato Único e que deverá entrar em vigor em 1993. Isto foi o que realmente aconteceu, em 1º de novembro daquele ano, após ratificado pelos 12 países que compunham a União Européia, como a carta básica da nova união monetária, econômica e política: o "Tratado da União Européia".

Em 1º de março de 1994 ocorreram as adesões da Áustria, Finlândia e Suécia e, duas semanas após, da Noruega, com previsão de integração à UE a partir de janeiro de 1995, após os plebiscitos nacionais.

Na reunião de cúpula de Cannes, em junho de 1955, já sob a presidência de Jacques Chirac e a primeira depois da adesão da Áustria, Finlândia e Suécia, o Conselho Europeu considerou um total de 26 países; as três repúblicas bálticas (Estônia, Letônia e Lituânia); seis países da Europa Oriental (Húngria, Polônia, República Tcheca) Eslováquia, Bulgária e Romênia) e mais Chipre e Malta.

Em Paris foi assinado, em 27 de junho de 1997 uma Ata fundadora entre a OTAN e a Rússia, objetivando a cooperação, a, prosperidade e a estabelidade do continente europeu.

A Cúpula de Madri, de 08 de julho de 1997 estabeleceu os princípios para a adesão da Polônica, República Tcheca e a Húngria e abriu uma perspectiva favorável a Romênia e a Eslovênia. Em dezembro desse mesmo ano, o Conselho Europeu de Luxemburgo inaugura a ampliação da OTAN para o Leste.

Com base na Conferência Intergovernamental realizada no período de março de 1996 a junho de 1997, que tinha por objetivo justamente proceder a uma adaptação das instituições da União Europeia (UE), foi firmado o Tratado de Amsterdã, em 02 de outubro de 1997.

Esse tratado não atendeu plenamente as expectativas da França porque mantém o desacordo entre os países "grandes" e "pequenos"

franca2.pmd 175 5/2/2004, 11:05

com respeito à representatividade e ponderação dos votos no Conselho de Ministros.[12]

E conclui o embaixador Grieco[7]:

"O enfoque no tempo identificou o presente estágio da União à evolução de processo de integração que demandou quatro décadas de harmonização de soberanias nacionais. Processo lento e marcado por divergências que ainda estão longe de solucionadas.

As críticas ignoram o fato válido de que os idealistas de ontem e os homens de Estado europeus de nossos dias, superaram heranças seculares de doutrinas hegemônicas de dominação; discrepâncias sociais e étnicas, ideologias conflitantes e a confrontação crônica de áreas de pobreza e de afluência".

A ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DO ATLÂNTICO NORTE (OTAN)[8]

Pode-se considerar como um embrião da Aliança Atlântica o Tratado de Dunquerque, assinado pela França e Inglaterra em 1947 - cuja finalidade era impedir o rearmamento alemão, mas já traduzia uma preocupação com a expansão da URSS. O Tratado de Bruxelas, de 1948, cujos signatários foram a França, Reino Unido, Bélgica, Luxemburgo e Holanda e os EUA, é que vai se constituir na base para um compromisso político-militar que uniria os EUA e a Europa, contra a ameaça soviética.

Paralelamente, no mesmo ano de 1948, implantou-se o Plano Marshall, por intermédio do qual os EUA procuravam ajudar economicamente a soerguer a Europa destruída pela guerra.

A segunda etapa foi a da criação de um organismo mais amplo, uma aliança. O Tratado de Washington assinado em 04 de abril de 1949 por dez nações européias, e mais os EUA e o Canadá recebeu, então, a denominação de Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN).

A OTAN tinha como objetivo principal dissuadir a União Soviética de qualquer ação militar contra a Europa Ocidental.

Esta Aliança teve sempre um significado maior que o de um acordo militar, pois representava, em última análise, a defesa dos interesses vitais políticos e estratégicos dos EUA - seu principal agente - e das potências médias européias, como a França, o Reino Unido e a Alemanha.

Em 1966 a França retirou-se da OTAN por discordar do controle

franca2.pmd 176 5/2/2004, 11:05

exercido pelos EUA sobre o sistema de comando e sobre as armas nucleares, e passou a desenvolver sua própria capacidade nuclear tanto tática como estratégica, constituindo a "Force de Frappe" do presidente Charles de Gaulle.

Esta decisão obrigou a OTAN a retirar suas armas nucleares e as forças americanas (30.000 homens) do território francês!

Ao longo dos anos do conflito Leste-Oeste as posturas estratégicas foram variando: inicialmente, em face da superioridade nuclear americana adotou-se a estratégia da "Retaliação Maciça" (*Trip Wire Strategy*) como fator de dissuasão nuclear; quando cresceu o poderio atômico da URSS e afirmou-se a superioridade das forças convencionais do Pacto de Varsóvia, a OTAN passou a adotar a estratégia da "Resposta Flexível" ou da destruição limitada.

O impasse nuclear - ou o "equilíbrio do terror" - abriu espaço para o início do diálogo entre os EUA e a URSS que redundou na assinatura do primeiro acordo (SALT I) objetivando a adoção pelos dois blocos de uma Política de Distensão (Détente).

A conjugação da debacle econômica da URSS e da adoção por Gorbachev de modificações (1984) na política econômica ("Perestróika") e abertura política, econômica e social ("Glasnot") e da superioridade econômica, tecnológica e estratégica americana com o seu projeto de "Guerra nas Estrêlas" levou ao fim da guerra fria, cujo fato histórico emblemático passou a ser a derrubada do muro de Berlim e a consequente unificação das duas Alemanhas.

Mas também em 1984 aparecem os primeiros sinais de que as relações entre os EUA e a Europa poderiam sofrer alterações, quando na "Declaração de Roma" há o relançamento da União Européia Ocidental ((UEO) (que havia sido criada em 1948) devido, principalmente à atuação da França visando o renascimento da Comunidade de Defesa Européia!

Em que pesem as turbulências e as divergências internas, a OTAN desempenhou o seu papel de "guarda-chuva" protetor no cenário europeu durante longos 40 anos, período em que, evidentemente, se afirmou a liderança americana e a prevalência de seus interesses estratégicos, dos quais um dos principais era, sem dúvida, manter a invulnerabilidade de seu território.

Mas, cessada a causa, cessado o efeito, isto é, se agora vivia-se o

franca2.pmd 177 5/2/2004, 11:05

clima das novas configurações políticas e estratégicas na Europa: implosão e fragmentação da URSS, criação da CEI, fim do Pacto de Varsóvia e democratização dos antigos países satélites; acordos entre os EUA e a Rússia para redução progressiva de armas nucleares (Tratados Start I, II, III) e desmobilizações de forças convencionais, poder-se-ía pensar que a OTAN não teria mais razão para continuar a existir. Certo?

Os fatos do pós guerra fria conduziram à outra resposta: a fragmentação que também ocorrera na Yugoslávia e a instabilidade regional com base em disputas e ações de limpeza étnica levaram à atuação das forças da OTAN na Bósnia, sob a égide da ONU e na Sérvia e Kosovo de modo unilateral, isto é, à revelia da ONU. Este fato abriu grave precedente para a segurança e estabilidade mundial e caracteriza uma série ameaça, particularmente, aos países emergentes e periféricos.

As comemorações dos 50 anos da OTAN e a intensa atividade diplomático-militar dos EUA, secundado pela Inglaterra, não deixaram dúvidas quanto à intenção de "atualizar" a OTAN e assegurar sua permanência no cenário europeu.

A NOVA OTAN

Nos dias 3 e 4 de junho de 1966, realizou-se, em Berlim, a tradicional reunião da primavera do Conselho da OTAN, constituído pelos 16 Ministros do Exterior dos países membros, a que o ministro alemão Klaus Kimbel chamou, na abertura dos trabalhos, de a "Nova OTAN"[9].

Embora as adptações e evoluções da OTAN tinham sido inspiradas pelos EUA, elas tomaram corpos nas decisões conjutas tomadas nas reuniões de cúpula no pós guerra fria, a saber:

1ª) CÚPULA DE LONDRES (06 DE JUNHO DE 1990).

Aí se dá a primeira grande inflexão da OTAN ao formalizar o fim do conflito Leste-Oeste e ao decidir pelo convite aos países da Europa Oriental, que até há pouco pertenciam ao Pacto de Varsóvia, a estabelecer relações diplomáticas com os integrantes da Aliança e a iniciar nova fase de diálogo e cooperação no continente europeu.

2ª) CÚPULA DE ROMA (08 DE NOVEMBRO DE 1991).

franca2.pmd 178 5/2/2004, 11:05

Amplia o conceito de segurança e orienta a reorganização das forças, bem como a interligação entre os vários órgãos da Aliança Atlântica e da Europa.

Abre o caminho para a criação do Conselho de Cooperação do Atlântico Norte (NACC), órgão destinado a aproximar os países atlânticos dos países do antigo Pacto. de Varsóvia.

"Reitera os princípios básicos da defesa coletiva e de coesão atlântica"[9]).

3ª) Cúpula de Bruxelas (11 de janeiro de 1994).

Ocorre em um momento em que a Rússia reage contra a possibilidade de adesão dos países do Leste europeu à OTAN, afirmando que não aceitaria a expansão da mesma na direção de suas fronteiras.

Nessa reunião de Bruxelas são aprovadas várias propostas e iniciativas, visando uma adaptação e respostas ao novo contexto estratégico:

- a "Parceria para a Paz" (Partnersship for Peace - PFP) destinada a propiciar conversações e a realização de exercícios e manobras conjuntas da OTAN com as forças de países do Leste europeu. Em realidade, é uma solução para evitar a aceleração das adesões daqueles países à OTAN e evitar, assim, maiores reações e desconfianças da Rússia e, dessa maneira, protelar a questão da expansão da área de influência da Aliança. É, na prática, entretanto, uma pré-adesão à OTAN e já conta com 23 países membros;

- a conceituação de "Forças Conjuntas Combinadas" (Combined Joint Task Forces) que visa reunir e empregar meios militares americanos e europeus, e, em consequência, fortalecer o "pilar europeu" no âmbito da OTAN;

Além dessas soluções deve-se destacar a criação da IFOR - Força Multinacional de Interposição da OTAN, para a Bósnia e o acordo de paz de Dayton, assinado em Paris, em 14 de dezembro de 1995:

Na reunião do Conselho do Atlântico da primavera de 1996, realizada em junho daquele ano, em Berlim, são relevantes os seguintes aspectos que visavam a renovão da OTAN:

- a eficácia militar da Aliança, para cumprir suas finalidade precípua de defesa coletiva e ficar em condições de assumir novas missões em face da evolução da situação internacional;

franca2.pmd 179 5/2/2004, 11:05

- a preservação da parceria transatlântica, mantendo a Aliança como forum essencial de consulta entre seus membros;

- desenvolvimento do pilar europeu de segurança e defesa no seio da OTAN e não paralelamente ou competindo com a Aliança, apoiando-se no conceito de Forças Conjuntas Combinadas, para atuar inclusive fora dos limites da OTAN!

Em 24 de abril de 1999, os líderes da OTAN reunidos em Washington decidiram atualizar as finalidades, missões e concepções estratégicas da Aliança, aprovando um "Novo Conceito Estratégico" (New Strategic Concept - 10) para responder às mudanças, à maior abrangência e complexidade da situação internacional no século XXI, focalizadas nas seguintes idéias chave:

DEFESA COLETIVA:

Define a missão essencial da OTAN como sendo a defesa coletiva nos termos do artigo 5º do Tratado do Atlântico Norte.

CAPACIDADE MILITAR:

O conceito reafirma a determinação dos aliados em fortalecer a capacidade de defesa, com forças mais potentes, móveis, com grande capacidade de sustentar o combate e aptas a se engajarem no amplo espectro de missões da OTAN.

NOVAS MISSÕES:

O conceito aponta para uma ampla diversidade de novas missões em face de possíveis ameaças aos interesses comuns da Aliança: conflitos regionais, como na Bósnia em em Kosovo; a profileração de armas de destruição em massa e seus meios de lançamento, e as ameaças transnacionais como o terrorismo.

NOVOS MEMBROS:

O conceito estabelece o compromisso de uma abertura continuada para a adesão de novos membros e da expansão da OTAN como parte de um esforço externo para à consolidação da paz e da estabilidade através da comunidade Euro-Atlântica (Polônia, Áustria e República Tcheca foram os três primeiros países admitidos).

franca2.pmd 180 5/2/2004, 11:05

FORTALECIMENTO DE PARCERIAS:

O Novo Conceito Estratégico reforça a disposição da Aliança em incrementar as parcerias a fim de aumentar a transparência e a confiança mútua em questões de segurança e para favorecer a capacidade de atuações conjuntas.

CAPACIDADE EUROPÉIA:

O conceito destaca o desenvolvimento de uma "identidade européia de segurança e defesa" dentro da OTAN, como um elemento essencial da evolução da OTAN, habilitando os aliados europeus a oferecerem uma mais efetiva contribuição para a segurança européia.

Paralelamente, os EUA procuram lastrear a aliança militar com a parceria econômica transatlântica. A própria expansão para o Leste e a "Parceria para a Paz" tem entre seus objetivos a abertura dos mercados e o livre comércio (inclusive o mercado de armamento, procurando cortar o cordão umbilical que ainda resta, dos países da Europa Oriental com a CEI e, em especial, com a Rússia.

Os pontos mais controversos na reunião de Washington, para a definição do Novo Conceito Estratégico, foram: primeiro, se a OTAN necessitaria de um mandato do Conselho de Segurança da ONU para realizar ações militares ou se poderia decidir por uma intervenção unilateral, como os países membros o fizeram em Kosovo. Houve, a respeito, apenas um compromisso tácito de que a OTAN preservará o essencial de sua liberdade de ação. Por outro lado, o documento também não estipulou que a OTAN deverá operar "sob a autoridade do Conselho de Segurança da ONU", conforme proposta feita pela França, mas rejeitada pelos demais membros sob a alegação de que essa exigência daria à Rússia a possibilidade de veto às ações da OTAN.

Após o sucesso da OTAN como uma aliança militar defensiva organizada para se opôr a uma eventual agressão das forças do Pacto de Varsóvia aos países da Europa Ocidental, a Aliança renova suas estruturas, suas forças e atualiza e moderniza suas concepções estratégicas e suas armas, inclusive seu arsenal atômico, que vai se amoldando às condições dos Tratados da série Start (EUA x Rússia).

Essa reorganização procura caracterizar a OTAN como uma aliança regional, preparada para usar a pressão política e, se necessário, a força militar para fazer face às ameaças diversificadas aos interesses vitais da Europa, mas deixa a porta aberta para a possibilidade de realizar

franca2.pmd 181 5/2/2004, 11:05

intervenções fora dos limites de sua área, como ocorreu em Kosovo, como reza o Novo Conceito Estratégico[10]:

"...uncertainty and instability in and around the Euro-Atlantic area and the possibility of regional crises at the periphery of the alliance, which could envolve rapidly".

Por fim, a expansão da OTAN para o Leste europeu atende a quatro interesses vitais dos EUA, conforme o seu Departamento de Estado:

- tornar a OTAN mais forte;
- democratização dos países do Leste;
- fortalecer a estabilidade regional, e
- eliminar a divisão artificial da Europa, dos tempos da URSS.

EM BUSCA DE UMA IDENTIDADE EUROPÉIA DE DEFESA

O ponto de partida para o estabelecimento do chamado "pilar europeu de defesa" no quadro amplo do processo de integração européia foi a criação da União Européia Ocidental (UEO), em 1948, em Londres. Foi, entretanto, uma iniciativa que ficou praticamente hibernando durante toda a guerra fria e só ressurge em 1992, com a mudança de sua sede para Bruxelas.

A Alemanha, Grã-Bretanha, França, Itália, Espanha, Portugal e Benelux foram os países que integraram incialmente a UEO e já no incío da década de 90 registraram-se dois fatos que marcaram a tendência de fortalecer a vertente estratégico-militar da integração regional: a formação de um grupo de trabalho para fixar novas diretrizes militares, com a participação como convidados de antigos membros do Pacto de Varsóvia; e a criação da Brigada Franco-Germânica, colocada, desde logo, sob o comando da UEO!

O Tratado de Maastrich (Fev/92) ampliou a competência da Comunidade Européia (CEE) e incluiu aspectos relativos à configuração de uma Política Externa de uma Política de Defesa Comum, base para o estabelecimento do pilar europeu de defesa.

Estas medidas e estas perspectivas constituiram o foco das aspirações da França, que sempre se mostrou arredia à condução do processo de evolução e condução da defesa coletiva européia pelos EUA.

Assim, os meios disponíveis dos países membros seriam colocados sob o comando da UEO para a realização de exercícios e, quando fosse o

franca2.pmd 182 5/2/2004, 11:05

caso, de operações na execução de sua segurança comum (prevenção de conflitos, e gestão de crises, missões de paz, intervenções, etc.).

Portanto, a UEO nasceu com esse sentido de uma organização de defesa coletiva e, como tal, teria como objetivo principal desenvolver uma capacidade operacional, que impunha estruturas de comando em bases permanentes e uma ligação com a OTAN em nível de cooperação e não de integração.

Apesar de todas as dificuldades e resistências a UEO teve sua estrutura fortalecida:

- 10 (dez) membros com plenos direitos: Alemanha, Bélgica, Espanha, França, Reino Unido, Grécia, Holanda, Itália, Luxemburgo e Portugal;

- 3 (três) membros associados: Islândia, Noruega e Turquia;

- 5 (cinco) membros observadores: Áustria, Dinamarca, Finlândia, Irlanda e Suécia;

- 9 (nove) parceiros associados: Bulgária, Húngria, Letônia, Estônia, Lituânia, Polônia, República Tcheca, República Eslovaca e Romênia.

Uma boa trilha para a caminhada ao longo do processo de integração da defesa européia é a seguida por Anand Menon[13], que distinguiu três fases no mesmo.

Como a cronologia e os fatos principais desse processo já foram arrolados e comentados nos tópicos anteriores desse trabalho, apresentarei, a seguir, as considerações de cada fase, sob a forma de uma síntese conclusiva:

1ª) Fase: Defesa e Integração Européia Antes de Maastrich

Em 1.954, com a assinatura do acordo da CED, em Paris, e com a entrada da Alemanha Acidental e da Itália na OTAN ficavam definidos os dois parâmetros principais da segurança na Europa, que permaneceriam ao longo de toda a guerra fria:

- supremacia da OTAN;

- separação entre as questões de defesa e as de integração européia.

E aí começa o dilema estratégico da Europa:: ou "torna-se uma terceira força política mundial, com estruturas independentes, levando a Europa a correr o risco de uma perda em questão de segurança (que lhe garantia os EUA) ou bem será ela a segunda componente de uma parceria transatlântica na qual os órgãos militares europeus viriam a completar ao invés de concorrer com a OTAN".[13]

A França coloca-se a favor da primeira opção, mas a idéia de

franca2.pmd 183 5/2/2004, 11:05

uma "Europa européia" do presidente Charles de Gaulle, não visualizava a questão da defesa em um quadro supra-nacional e, sim, estritamente intergovernamental: "sua "Europa européia" era acima de tudo uma Europa de Estados".[13]

Esse sentido ficou bem claro na iniciativa do presidente de Gaulle em buscar acordos bilaterais como o do "Tratado dos Elísios", de janeiro de 1963, com a Alemanha de Konrad Adenauer, que tinha o propósito de afastar os dois países de uma relação transatlântica exclusiva, em matéria de defesa.

Mas veio a contrapartida: o Reino Unido e a Alemanha Ocidental, em 1970, fundam o "Eurogrupo", integrado no esquema da OTAN.

As oscilações continuam: em 1973, com as tratativas entre americanos e soviéticos em nível bilateral, o chanceler Willy Brandt declarava:

"...em um mundo em que o destino não pode, nem deve, ser decidido somente pelas duas superpotências, a influência de uma Europa unida torna-se indispensável"[13].

Em síntese, pode-se afirmar que nessa fase as questões de defesa, apesar dos esforços para situá-la na perspectiva de uma cooperação intraeuropéia, estiveram sempre à cargo da Aliança Atlântica (OTAN), sob a liderança americana.

2ª) Fase: O Pós Guerra Fria e os Compromissos de Maastrich

O fim da guerra fria trouxe incertezas e aflorou novamente o temor dos países europeus com relação a uma Alemanha reunificada, que viam na integração uma opção para controlá-la.

Por outro lado, a França, considerando que a ameaça soviética havia desaparecido, estava cada vez mais contrária às iniciativas americanas para conservar sua posição e influência no contexto da segurança européia.

"O presidente Mitterand, em particular, desaprovava toda a extensão de tarefas confiadas à OTAN , que ele considerava como um instrumento da dominação americana".[14]

Ao final das negociações da Conferência Intergovernamental havia uma nítida divisão entre os países europeus.

Em carta conjunta a Inglaterra e a Itália, em 4 de outubro de 1991, "insistiam na manutenção integral do primado acordado com a OTAN quanto à questão da defesa... e que a criação de uma identidade européia

franca2.pmd 184 5/2/2004, 11:05

no domínio da defesa deverá reforçar a Aliança Atlântica".

A posição da Alemanha era ambivalente:... "se esforçavam para agradar a todos, com o risco de não contentar a ninguém".[13]

A carta conjunta franco-alemã, de outubro de 91, por seu lado, exigia que a União Européia (UE) incluísse entre seus objetivos a execução de uma política exterior e de segurança comum que "a longo termo, conduzirá à uma defesa comum".[13]

Portanto, no grupo de Inglaterra e da Itália considerava-se que a UEO deveria ser uma "passarela" equistante da OTAN e da UE; e no grupo da França e da Alemanha, ao inverso, a UEO deveria ser o instrumento para a execução da unificação européia no campo da defesa.

3ª) Fase: O Pós Maastrich: Em Direção a um Pilar Europeu Intergovernamental.

No início da década de 90, a Europa parecia evoluir no sentido de uma estrutura de defesa européia independente.

Em seguida à reunião de Bonn, em junho de 1992, o Conselho de Ministros da UEO publicou a "Declaração de Petesburgo" na qual afirmava estar pronta para se encarregar não somente das missões humanitárias, de socorro e manutenção da paz, mas também de operações mais potentes como as de imposição de paz. Além disso, reafirmava a vocação da UEO em matéria de política exterior e de segurança.

A França, de François Mitterrand, defendia a organização de uma força de dissuasão comum.

Mas, com a aproximação da nova Conferência Internacional (Maastrich 2) ressurge a divisão entre os países europeus quanto às concepções para a defesa européia.A mais ambiciosa dessas propostas é a integração da UEO no seio da União Européia.

A posição britânica em matéria de defesa foi definida em um memorando de 1.995, contrária à posição de por termo à dependência à OTAN, e considerava que a Conferência Intergovernamental:

"deve partir do princípio que a importância capital que se atribui à OTAN não diminuiu em nada... e que a primeira ambição da Europa deve ser organizar para a UEO as forças que sejam compatíveis e não em concorrência com as da OTAN.

Nós não estamos prontos para investir neste domínio se isto deva envolver a instauração de estruturas rivais".[13]

franca2.pmd 185 5/2/2004, 11:05

Mas a posição britânica também explorava a questão das prerrogativas nacionais no que se refere à defesa e à manutenção de suas liberdades quanto aos seus interesses próprios e se opunha a atribuição de qualquer papel novo seja à Comissão Européia, seja ao Parlamento Europeu.

Alguns fatos concretos, entretanto, colocaram em destaque a dependência da Europa na capacidade militar americana e na infra-estrutura da OTAN: A Guerra do Golfo e a atuação na ex-Yugoslávia. Em 1.944, o Conselho Europeu atribui a missão de proteger a zona de exclusão de Saravejo contra ataques aéreos à OTAN e não à UEO.

Outro aspecto que pesou muito foi a questão dos gastos militares, em torno de 1,5% do PIB para todos os Estados Membros, para a adoção de uma capacidade autônoma de defesa com meios militares não disponíveis para a OTAN.

A Suécia, acompanhada por outros novos membros (Dinamarca e Áustria) também não se interessava por uma defesa européia comum.

Nesse momento surge um fato surpreendente: o presidente Jacques Chirac após tomar posse em maio de 1.995, busca aproximação com a OTAN.

Com essa mudança da posição francesa, fortalece-se a opção de um pilar europeu de defesa no seio da OTAN e enfraquecem-se as tentativas de anexação da UEO à UE! Mas a França mantém sua política nuclear independente, após ver frustradas suas gestões para uma força de dissuasão nuclear européia.

A POLÍTICA DE DEFESA DA FRANÇA

A Política de Defesa da França[14] está apoiada no princípio básico da independência nacional, no compromisso de proteção de seus interesses vitais no mundo, bem como no respeito aos valores democráticos. Esta política é adaptada constantemente à evolução do contexto internacional.

Em 1.994, o governo francês publicou o Livro Branco de Defesa e em 1.996 o Presidente Jacques Chirac anunciou as transformações radicais tanto nas concepções como na organização das Forças Armadas e aprovou uma lei de programação militar com 6 anos de duração - 1.997 a 2.002 - no quadro de uma ampla modernização que deveria alcançar 2.010.

franca2.pmd 186 5/2/2004, 11:05

Essas medidas vão, certamente, favorecer a implementação da política de defesa.

Os objetivos explícitos e deduzidos da Política de Defesa da França, reformulada pelo Presidente Jacques Chirac são:

1º) Preservar os interesses vitais da França;

2º) Honrar os compromissos internacionais, contribuindo para o sucesso das missões em favor da paz e respeito ao direito internacional (prevenção de crises e conflitos);

3º) Contribuir para a defesa do espaço europeu e do mediterrâneo;

4º) Preparar o Sistema de Defesa da França para atuar no contexto estratégico do século XXI.

Pela primeira vez, em muitas décadas, a França não tem ameaça militar direta em suas fronteiras. A retirada de todos os mísseis de alcance intermediário do território europeu, em face do Tratado sobre as Forças Nucleares Intermediárias (FNI), concluído em 1.987, entre os EUA e a URSS e, a seguir, a fragmentação soviética e fim do Pacto de Varsóvia, permitiram à França um grande alívio em suas questões de segurança e defesa nacional e no continente europeu.

Mas surgiram novos tipos de tensões e de conflitos, pelas mais diversas motivações: étnicas, religiosas, históricas, etc., além da ameaça do terrorismo e do narcotráfico.

A situação instável nos países da Europa Central, Oriental e dos Balcãs e o arsenal nuclear herdado por alguns deles se constituem em novas formas de ameaças e de instabilidade no continente.

Assim, a França deve estar preparada para uma atuação seja no território europeu seja em áreas extra-continentais, na prevenção de conflitos, nas operações de manutenção da paz ou mesmo de imposição da paz, em cooperação com suas parcerias ou aliados, em um quadro multilateral; e, em ações independentes, na defesa de seus interesses vitais no ultramar.

Outro aspecto importante se refere à aprendizagem francesa para manejar crises e conflitos que comportem dimensões a um tempo políticas, sociais, econômicas e militares.

Tudo isso implica na articulação de forças pré-posicionadas fora do território nacional e de forças dentro do seu território com grande mobilidade tática e sobretudo estratégica.

franca2.pmd 187 5/2/2004, 11:05

O SISTEMA DE DEFESA DA FRANÇA PARA O SÉCULO XXI

1. QUESTIONAMENTO E PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

Por iniciativa do Presidente Jacques Chirac, o governo francês engajou-se em um trabalho para questionar e repensar o Sistema de Defesa da França, tendo em vista as mudanças da situação internacional e, de modo especial, do continente europeu e as novas razões de insegurança. Em consequência foi organizado um comitê Estratégico presidido pelo Ministro de Defesa, Charles Millon, o qual tinha o encargo de fazer estudos e propostas sobre as seguintes questões[14]:

- repensar a postura nuclear e decorrente modernização da força de dissuasão;
- adaptação e modernização das forças clássicas;
- profissionalização das Forças Armadas e definição do "Serviço Nacional";
- reestruturação da indústria de defesa, e
- a modernização da gestão no âmbito do Ministério da Defesa.

Após os debates e a aprovação das propostas no âmbito do Conselho de Defesa, no período entre setembro de 1995 e fevereiro de 1.996, o presidente definiu sua orientação para a evolução do Sistema de Defesa da França, no horizonte de planejamento para 15 a 20 anos!

Para bem compreender a metodologia de ação política e estratégica da França é preciso destacar que:

- o Livro Branco da Defesa contém o estudo prospectivo geoestratégico;
- o planejamento define o modelo das Forças Armadas no período de 20 anos, com base no Livro Branco;
- a lei de programação fixa os recursos e os meios para um período de 6 anos, de modo a permitir a implementação do planejamento e garantir a continuidade das ações;
- o orçamento aloca os recursos financeiros para a realização das ações previstas a cada ano.

Três hipóteses amplas de planejamento estratégico estabelecem as condições gerais do preparo dos meios de defesa:

1ª) O emprego no âmbito da OTAN ou do UEO, seja no continente europeu, seja na bacia do mediterrâneo.

2ª) A contribuição às operações de segurança internacional, de

franca2.pmd 188 5/2/2004, 11:05

gestão de crises ou manutenção da paz, sob os auspícios da ONU ou de organização européia, dentro de um quadro multinacional e na medida que os interesses franceses o exigirem.

3ª) A aplicação de acordos de defesa, em especial com os parceiros africanos, em um quadro nacional ou não.

2. CAPACIDADES ESTRATÉGICAS

As características e condicionantes do novo contexto estratégico do pós guerra fria em que se destacam: a ausência de um inimigo definido, ameaças difusas, complexidade das situações, imprevisibilidade das crises e a diversidade de prováveis ambientes operacionais levaram o governo francês considerar a necessidade de desenvolver ou fortalecer quatro capacidades estratégicas:

- Dissuasão Nuclear:

A dissuasão nuclear continua sendo a espinha dorsal da estratégia nacional de defesa da França, que é fundamentalmente defensiva.

O Presidente Jacques Chirac assim se pronunciou no Centro de Altos Estudos Estratégicos e Militares, em fevereiro de 1996:

"... a dissuasão nuclear guarda toda sua imperiosa necessidade. Ela sozinha pode evitar o cenário do pior. Ela é hoje, um fator determinante de paz na Europa e para a Europa".[15]

A dissuasão nuclear francesa passa a ter dois componentes:

- a Força Oceânica Estratégica, que será integrada por quatro submarinos a propulsão nuclear e armados de mísseis com ogivas nucleares;

- um componente aerotransportado, seja por meios aeronavais ou da Força Aérea, com mísseis nucleares

Esta reorganização do sistema de defesa nuclear implicou também na retirada de serviço do componente terrestre, situado no planalto de Albion (base de lançamento de mísseis nucleares). E, por outro lado, está previsto o desenvolvimento de um novo míssil balístico - o M51 - destinado a suceder o míssel M45, no horizonte dos próximos quinze anos; e também o aperfeiçoamento do míssel ASMP (míssel arsolo de médio alcance), para dotação do componente aéreo.

- Prevenção:

É, principalmente, obtida pela atividade de inteligência, por serviços especializados e com prioridades para os meios espaciais como os satélites Helios 1 e 2.

franca2.pmd 189 5/2/2004, 11:05

A prevenção também é alcançada pela ação das forças francesas pré-posicionadas na África e em outras áreas, com capacidade de reação imediata e de recebimento de reforços.

- Proteção:

As missões de segurança e defesa do território francês cabem às Forças Armadas:

- vigilância e controle de rotas aéreas e marítimas;
- intervenção, em caso de graves crises.

As ameaças à segurança pública (terrorismo, narcotráfico, crime organizado) cabem à Gendarmeria.

- Projeção:

A nova Política de Defesa considera a projeção de poder como o campo prioritário das forças clássicas[15].

Sobre a capacidade do sistema de defesa francês projetar poder, assim se expressou o Presidente Jacques Chirac[14]:

"É preciso, em primeiro lugar, tirar as lições da Guerra do Golfo. A França deve ser capaz de projetar, em um prazo bem curto, por todo o mundo, onde a situação exigir, uma força significativa para que seu ponto de vista e seus interesses sejam levados em consideração durante a gestão da crise e em todos os aspectos de seu acerto definitivo".

Há uma previsão de preparar "forças projetáveis" para um teatro distante do território francês de até 30 mil homens; e de engajar em outro teatro o efetivo de uma Brigada.

A Marinha deve ficar em condições de engajar um grupo aeronaval e uma força submarina significativa.

A Força Aérea deverá ter condições de desdobrar uma centena de aviões, sobre as bases projetáveis.

Essas quatro capacidades estratégicas requerem forças imediatamente disponíveis, bem treinadas e altamente qualificadas, ou seja, forças profissionais de pronto emprego.

3.- Lei de programação militar e orçamento

O Parlamento francês votou, em junho de 1996, a Lei de Programação Militar para um período de seis anos (1997-2002), que corresponde à execução da primeira etapa da nova Política de Defesa.

Essa lei garantia um aporte de 185 milhões de francos anualmente o que equivalia a, aproximadamente, US$ 37 bilhões/ano. Desse

franca2.pmd 190 5/2/2004, 11:05

total, US$ 20 bilhões para funcionamento e US$ 17 para investimento (hoje já ultrapassando os US$ 40 bilhões e se constituindo-se no 3º orçamento militar mundial)![15]

Após esses anos (2002) deverão ser alcançados os seguintes objetivos:

1º) profissionalização e reestruturação das Forças Armadas;

2º) modernização dos equipamentos;

3º) reestruturação da indústria de armamento e a sua inserção européia, estabelecendo pólos industriais de dimensão européia no quadro do OCCAR. (Organização Conjunta de Cooperação de Armamento).

4 - O NOVO MODELO DAS FORÇAS ARMADAS

Nos primeiros anos está prevista uma redução geral de efetivos, no conjunto de medidas visando a racionalização, modernização e aumento do poder de combate (inclusive da letalidade), que passarão dos 573.081 para 440.206 (em 2002).

O Exército francês passará de um efetivo geral de 268.000 para 172.000, sendo interessante ressaltar que, em decorrência da profissionalização, está prevista a redução dos recrutas de 132.319 para 5.500, e, em compensação, o aumento dos profissionais (engajados) de 30.202 para 66.681 homens; e contará com 34.000 civis!

As forças terrestres não serão mais organizadas com base no critério geográfico e divisão política do território e sim agrupadas, em prontidão operacional, de acordo com sua capacidade ou aptidão funcional principal.

As nove Divisões existentes em 1996 serão substituídas por uma Força blindada, uma Força mecanizada, uma Força de intervenção blindada rápida, e de uma Força de infantaria de assalto, contando os modernos carros de combate pesados LECLERC e com os Helicópteros TIGRE e apoiados por artilharia potente e precisa.

A Marinha contará com o porta-aviões a propulsão nuclear "Charles de Gaulle" e com meios aeronavais com base nos modernísimos RAFALE, que substituirão os MIRAGE, até 2010. Contará, também, com uma força de 4 submarinos à propulsão nuclear, de ataque. No seu conjunto, a Marinha estará mais orientada para as

franca2.pmd 191 5/2/2004, 11:05

capacidades estratégicas da dissuasão nuclear e da projeção de poder. Seus efetivos se situarão em torno de 56 mil homens dos quais 20% serão civis.

A Força Aérea colocará em ação uma formação de combate de cerca de 300 aviões, com o RAFALE também substituindo o MIRAGE, progressivamente, e cumprirá, as missões relativas à defesa do espaço aéreo francês (proteção) e, dissuasão nuclear e projeção de poder. Seu efetivo deverá ficar em torno de 70.000 homens, dos quais 11.000 civis.

A Gendarmeria terá seu efetivo aumentado.

Aí está, pois, o formato geral das Forças Armadas francesas 2015, com uma redução geral prevista de 30%, altamente compensada por uma força de pronto emprego, com superioridade tecnológica!

CONCLUSÃO

A aprovação solene do "Novo Conceito Estratégico" da OTAN, em abril de 1999, na Cúpula de Washington, atualizou a finalidade, as missões e as concepções estratégicas da Aliança Atlântica para enfrentar os desafios do século XXI, na Europa; representa, sem dúvida, uma vitória diplomático-militar dos EUA, a reafirmação de sua liderança e a prevalência de seus interesses estratégicos.

A conjugação da expansão da OTAN para o Leste europeu com a implementação do programa "Parceria para a Paz" é uma estratégia que visa, além da democratização dos países daquela região - antes satélites da URSS e integrantes do Pacto de Varsóvia - atraí-los para a órbita de influência da Aliança, abrir mercados e assegurar o livre comércio. Quanto a este último aspecto, redundará na conquista dos mercados de armamento da Europa Central, até aqui reservados para a URSS e, a seguir, para a Rússia. Outros objetivos importantes dessa estratégia são favorecer a estabilidade no continente europeu e eliminar, progressivamente, a divisão artificial da Europa desde os tempos da guerra fria.

A possibilidade de uma identidade européia de defesa com base na construção de um pilar europeu independente da OTAN, via UEO, ficou, sem dúvida, mais remota.

A França, que sempre esteve à frente do movimento para a edificação de uma "Europa européia", recentemente parece ter mudado

franca2.pmd 192 5/2/2004, 11:05

de estratégia e está buscando uma maior aproximação com a OTAN. Mas mantém sua política de defesa independente (com base em sua força de dissuasão nuclear) em fase da renovação em suas concepções, que privilegiam a profissionalização, a modernização dos equipamentos, o poder de combate e a mobilidade estratégica, que garantem à França alcançar uma notável capacidade de projeção de poder na dimensão mundial.

Permanece, entretanto, uma desafiante interrogação no cenário europeu: para onde se orientará a CEI e, em especial, a Rússia: em direção à uma integração ou, pelo menos, à uma aproximação maior com a UE ou buscará outras parcerias e definirá uma postura estratégica competitiva e antagônica à UE e, obviamente, à Aliança Atlântica?

A França, certamente, terá um papel proeminente no encaminhamento da solução dessa questão, vital para a estabilidade e para o processo de integração no continente europeu, no alvorecer do século XXI.

franca2.pmd 193 5/2/2004, 11:05

BIBLIOGRAFIA

1. *Memórias da Guerra - Volume I - O Apelo*. General Charles de Gaulle

2. *Estratégia - Conceituação e Emprego em 25 Séculos*. Liddell Hart

3. *La France et son Rapport au Monde au XX e Siécle*. Robert Frank

4. *Pausa Estratégica*. Do Autor

5. *Caminhos da Multipolaridade*. Do Autor

6. *Estratégia Militar*. Do Autor

7. *União Européia - Uma Perspectiva Brasileira*. Embaixador Fransciso de Assis Grieco

8. *A Organização do Tratado do Atlântico Norte*. EME

9. *Uma Nova OTAN?* - (Jornal do Exército-Portugal - Jun/Jul/1996. Brigadeiro Lemos Pires

10. *New Strategic Concept* - OTAN (Washington - 24 de abril de 1999)

11. *Francia y la Construcción Europa*. Ministério de Assuntos Exteriores (Internet)

12. *Hacia una Europa Más Amplia*. Ministério de Assuntos Exteriores (Internet)

13. *Les Difficultés d'une Identité Européenne de Defense* - (Coletânea "Les Armées de Europe - Paris - 1998). Arnand Menon

14. *La Politique de Défense et de Désarmement*. Ministério de Assuntos Exteriores da França - Abril de 1999 (Internet)

15. *Conferência Sobre Política de Defesa e Reestruturação das Forças Armadas da França (Fevereiro de 1996)*. Presidente Jacques Chirac

16. *SIPRI Yearbook - 2000*

franca2.pmd 194 5/2/2004, 11:05

A política da França na Europa

Luiz A. P. Souto Maior

Introdução

O objeto deste trabalho é o presente, a realidade européia atual e, nela, o papel da França. Cabia, porém, definir onde começa a atualidade ou, dito de outra maneira, em que ponto do passado recente da Europa se inicia o seu presente. Sem buscar uma grande precisão de datas, pareceu válido tomar como ponto de partida o momento em que, terminada a II Guerra Mundial, iniciaram-se os esforços tendentes a criar uma nova Europa, livre dos principais problemas do seu passado e capaz de exercer, coletivamente, um papel protagônico na cena mundial. Tratava-se, entretanto, inevitavelmente, de uma obra condicionada pelos interesses e as circunstâncias de cada um dos países nela direta ou indiretamente envolvidos, bem como pela situação do mundo em que ela se teria de realizar. Assim, embora focalizando primordialmente o papel da França na construção desta nova Europa, o presente trabalho não poderá evitar pequenas digressões relativas às aspirações do país na cena mundial e à evolução do quadro internacional no período considerado.

O mundo, a Europa, a pátria

Ao término da II Guerra Mundial, a realidade do mundo era tão distinta de tudo o que existira até então que se tornava necessário, em certo sentido, repensá-lo. Para cada uma das grandes potências isto significava, na realidade, um esforço de reengenharia política e econômica tendente a assegurar-se o maior quinhão possível de poder no novo quadro mundial que se começava a construir sobre os escombros deixados pelo conflito recém-terminado.

Mas muitos dos fatos e noções básicas a partir dos quais cada uma delas teria de arquitetar seu projeto nacional e desenvolver sua política externa tinham-se subvertido. O mapa político da Europa, sobretudo a Leste, tinha-se alterado fundamentalmente em relação ao pré-guerra. A derrota das forças nazistas trouxera os soviéticos ao coração continente. A Europa Oriental e os Bálcãs estavam sob o

franca2.pmd 195 5/2/2004, 11:05

domínio de Moscou. O poder político-militar mundial concentrava-se efetivamente em duas potências. Uma extra-européia, os Estados Unidos da América, tinha os meios materiais - econômicos e militares - para impor-se como potência hegemônica, mas não dispunha das condições políticas necessárias ao pleno exercício da capacidade de dominação que, objetivamente, os seus recursos naquele momento lhe facultariam. Outra, a União Soviética, nos limites da Europa e da Ásia, tinha sofrido enormes perdas materiais e humanas durante o conflito, estava com a sua economia arrasada, mas ainda dispunha do poderio militar necessário para, nas circunstâncias do mundo de então, desafiar a hegemonia da potência mais forte. Assim, os países estritamente europeus - pequenos e grandes, no Leste e no Oeste do continente - tinham praticamente deixado de ser sujeitos para se tornarem, de maneira geral, objetos do grande jogo internacional de poder. E mais. Nenhum deles podia sequer, realisticamente, aspirar a desempenhar sozinho, mesmo no futuro, um papel de preeminência mundial.

Num primeiro momento, para a grande maioria dos povos europeus e seus governantes, os problemas materiais mais fundamentais tinham, entretanto, de ter precedência sobre as questões de política internacional diretamente ligadas à divisão mundial de poder. Em 1946, a produção de aço na Europa Ocidental era a metade do que fora em 1939; a escassez de alimentos era crítica, exigindo enormes esforços para suprir as necessidades alimentares mínimas da população; na França e na Bélgica, as indústrias funcionavam na faixa de 20% a 35% dos níveis de pré-guerra. Em suma, a reengenharia política da Europa tinha de começar pela sua reconstrução material.

No caso específico da França, as características políticas do país e do seu grande líder na época, o General Charles de Gaulle, davam um sentido particularmente agudo ao contraste entre as aspirações nacionais e os meios de realizá-las. Em junho de 1940, com o país dominado pelos alemães, a retórica com a qual ele proclamara a existência de uma França Livre - *Honneur et Patrie, voici la France* - mais parecera um gesto de arrogância visionária, só compatível com a sua autopercepção de representante e salvador da honra e da dignidade nacionais. Naquele momento, como ele mesmo viria a escrever, ele "era a França". Quatro anos mais tarde, o líder da França Livre se tornaria o Chefe de Estado da França liberada: em 25 de agosto de 1944, de Gaulle voltava a Paris

franca2.pmd 196 5/2/2004, 11:05

e assumia a chefia do Governo provisório. E o lema de 1940 - *Honneur et Patrie, voici la France* - assumiria um novo alcance.

Para reconquistar o lugar que seu líder julgava pertencer-lhe à mesa das potências mundiais, a França tinha de dar uma contribuição efetiva ao prosseguimento da guerra e à liberação do seu próprio território, ainda parcialmente ocupado pelo inimigo. Ao final, cerca de um milhão de homens foram postos em armas, enquanto mais do dobro ainda se encontrava em campos de concentração alemães. Mas ao mesmo tempo, a situação material era aterradora: por força da destruição do sistema de transportes, o alimento produzido nas províncias mal chegava às cidades; a produção de carvão era uma fração do que fora em 1938; no Natal de 1944, em Paris, até o pão escasseava.

E a realidade internacional não era menos inclemente do que a doméstica. Na Indochina e no Oriente Médio, a França enfrentava dificuldades em seus domínios ultramarinos; os Estados Unidos e a Grã-Bretanha viam nela um outro país europeu, não a potência mundial percebida por de Gaulle. Assim, a França não foi convidada a participar das conferências Yalta e Potsdam, onde tanto do destino da Europa e do mundo de após-guerra terminou, portanto, sendo decidido à sua revelia. E a aspiração de de Gaulle de ver o seu país ocupar uma posição própria no cenário mundial - algo intermediário entre os anglo-saxões, que nunca tinham sido objeto de sua particular simpatia, e a União Soviética - não era levada muito a sério por qualquer dos dois lados.

Porém, fundamentalmente mais grave, estes choques de realidade no âmbito internacional não pareciam ser motivo de real frustração para a maioria dos franceses. Na verdade, a opinião pública parecia pouco interessada numa política externa de afirmação da grandeza nacional, como indica a observação do próprio de Gaulle em suas memórias: "Quais são as preocupações imediatas dos franceses? A maioria quer sobretudo sobreviver!".[1]

Em suma, na fase final do conflito e naquela que imediatamente se lhe seguiu, toda ambição de colocar a França como um dos protagonistas no grande jogo internacional de poder esbarrava tanto na realidade de um país debilitado pela guerra e politicamente dividido internamente quanto no pragmatismo imediatista inevitável numa população a braços com uma terrível situação material. Em 20 de janeiro de 1946, de

[1] Citado em inglês em Laqueur, Walter, "Europe in our Time", Penguin Books, 1992, pág. 43.

franca2.pmd 197 5/2/2004, 11:05

Gaulle anunciou a sua decisão de renunciar, deixando, como ele mesmo diria, que os partidos políticos assumissem a plena responsabilidade pela condução dos destinos do Estado.

Na França como no resto da Europa, graças em parte aos vultosos recursos do Plano Marshall (cerca de 9,4 bilhões de dólares foram postos à disposição dos países mais necessitados entre fins de 1947 e meados de 1950), o descalabro material logo seria substituído, entretanto, por um processo de recuperação cuja rapidez e dinamismo excederia as previsões mais otimistas: a produção de aço cresceu cerca de 70% no período, a de cimento, 80%; a de veículos, 150%; na segunda metade de 1950, o produto interno europeu já estava 30-35% acima dos níveis de antes da guerra.

O enorme êxito da recuperação econômica não eliminaria, porém, o dilema político das principais potências (ou ex-potências) européias e em particular o da França - um dilema com o qual, em circunstâncias nacionais e internacionais totalmente distintas, até hoje de algum modo convivem. Países que, num passado então ainda recente, tinham estado na primeira linha dos problemas políticos e econômicos do mundo, agora, só coletivamente poderiam alimentar a esperança de voltarem a desempenhar um papel protagônico na cena mundial. A capacidade de promover os interesses nacionais no âmbito extra-continental passava, pois, para cada um deles, pela construção de uma Europa capaz de atuar coletivamente como ator econômico e político, mas isto implicava uma restrição de soberania que, em boa medida, frustrava o objetivo de autoafirmação nacional que cada qual pudesse ter no âmbito mundial. Provavelmente, nenhum sentiu tal dilema de forma mais aguda do que a França - o que, em boa parte, explica o ativismo de Paris na construção do que veio a ser a atual União Européia, mas também o tortuoso de sua atitude em relação à Europa e à Aliança Atlântica.

A Guerra Fria e a construção da Europa Ocidental

Dos primeiros anos do pós-Guerra até hoje, os países da Europa Ocidental - com empenho variável em diferentes momentos e distintas percepções do objetivo exato a ser alcançado - têm procurado fazer da região um novo ator internacional. Dois fatores principais

franca2.pmd 198 5/2/2004, 11:05

têm condicionado a evolução de tais esforços e os resultados até agora alcançados: de um lado, as já mencionadas diferenças de percepção do que deveria ser a nova Europa e de qual o seu papel no mundo, de outro, a eclosão, o desenvolvimento e - mais recentemente e atuando em sentido oposto - o fim da Guerra Fria.

Para os vencidos, especialmente os alemães, a inserção numa nova entidade coletiva surgia como única maneira de superar o isolamento e a discriminação decorrentes da derrota, bem como de reconquistar pacificamente a igualdade de direitos em relação aos vencedores. Neste sentido, tinham fortes razões pragmáticas para se conduzirem como grandes europeístas.

DO LADO DOS VENCEDORES, O QUADRO ERA MAIS COMPLEXO.

Aos Estados Unidos interessava a construção de uma Europa Ocidental coesa, próspera, capitalista e democrática, firmemente ancorada na grande Aliança Atlântica, capaz de dar uma efetiva contribuição, inclusive militar, à política de containment da União Soviética que, a partir de 1947, nortearia a atuação internacional de Washington. Só assim seria possível evitar a necessidade de uma presença armada americana na Europa ainda maior e mais onerosa do que a que seria necessária caso se pudesse contar com o concurso de forças locais. Mas o formato exato de uma Europa Ocidental com aquelas características dependia fundamentalmente de decisões européias - e as posições dos dois grandes aliados europeus e, naquele momento, principais arquitetos em perspectiva da nova Europa estavam longe de ser coincidentes.

O famoso discurso de Churchill, em Zurique, em setembro de 1946, que praticamente lançou a campanha de opinião pública em favor da unidade européia, é bem representativo da posição britânica, embora o próprio orador devesse ocupar daí em diante a posição de líder da oposição. Para ele, era preciso construir algo como "os Estados Unidos da Europa", para o que era mister, com base numa reconciliação franco-alemã, a constituição de um Conselho europeu, enquanto a Grã-Bretanha e a família dos povos britânicos, bem como os Estados Unidos e a própria União Soviética (a Guerra Fria ainda não estava declarada), assumiriam a posição de amigos e protetores da nova Europa. Tal como se depreende do discurso, a percepção churchilliana

franca2.pmd 199 5/2/2004, 11:05

tinha um certo sabor de paternalismo anglo-saxônico: sua visão de "Europa" limitava-se ao continente, dela ficando de fora o Reino Unido, mais vinculado à Comunidade Britânica e aos Estados Unidos do que aos países continentais; por inferência, pode-se supor que estes últimos teriam a situação de protegidos das grandes potências mundiais - Estados Unidos, União Soviética e Grã-Bretanha -, as quais deveriam assumir a posição de "amigos e protetores da nova Europa", defendendo "seu direito à vida e à prosperidade".[2]

O discurso de Churchill teve o mérito de relançar a noção de unidade européia num momento politicamente oportuno, embora, no caso, a sua percepção do mundo não tenha sido exatamente profética. A continuidade da idéia seria assegurada por vários movimentos de opinião em diferentes países da Europa, mas em termos de efetiva ação governamental, a Guerra Fria seria o grande aglutinador da Europa Ocidental.

Ao lançar o Plano Marshall, em junho de 1947, os Estados Unidos deixaram o seu oferecimento de ajuda aberto a todos os países europeus, inclusive a União Soviética e os países do Leste, mas condicionaram a sua efetivação a um entendimento entre aqueles países, que deveriam fazer um levantamento das suas necessidades e estabelecer um programa comum de reconstrução. Moscou opôs-se, porém, a toda idéia de coordenação internacional, o que no seu entender seria um desrespeito à soberania dos países que receberiam a ajuda. Ademais, só admitia que dela se beneficiassem os países que tivessem sido vítimas da agressão nazista e nunca a própria Alemanha. Menos ainda se dispunha a dar informações sobre a economia soviética ou a participar de um empreendimento conjunto que tinha como um de seus objetivos declarados o fortalecimento de instituições liberais. Em 2 de julho de 1947, a rejeição definitiva do Plano Marshall pela União Soviética, logo seguida pela dos demais países do Leste, marcaria um passo decisivo na divisão da Europa em dois blocos distintos, cada um dos quais iria organizar-se separadamente. Em outubro do mesmo ano seria criado o Kominform e, em 1949, no mesmo ano do Tratado do Atlântico Norte, a instituição do Comecon formalizaria o sistema soviético de cooperação econômica.

Assim, os primeiros passos efetivos de cooperação econômica entre os países da Europa Ocidental estão intimamente ligados ao começo da

[2] Citações feitas a partir da tradução francesa contida em Pierre Gerbet, "La Construction de l'Europe", Imprimerie Nationale, Paris, 1983, págs. 56-7.

franca2.pmd 200 5/2/2004, 11:05

Guerra Fria. Washington precisava promover a recuperação econômica daqueles países como parte da sua política de contenção da União Soviética, mas pretendia vincular a concessão de ajuda aos progressos realizados no sentido da integração européia. Isto seria, segundo alegava o governo americano, indispensável para que o Congresso e a opinião pública dos Estados Unidos se dispusessem a aceitar um tão amplo plano de ajuda. Para os europeus, tratava-se de condição sobre a qual era, porém, difícil chegar a um acordo.

Os governos da França e da Grã-Bretanha organizaram em Paris uma conferência que deveria estabelecer um inventário de necessidades e um programa comum de recuperação econômica, conforme exigia Washington. Nela, a França, com o apoio da Itália, defendeu a idéia de uma união aduaneira, mas a Grã-Bretanha se opôs, considerando que tal meta seria incompatível com a permanência das preferências imperiais, mantidas no âmbito do *Commonwealth*. Finalmente, a conferência formulou uma série de declarações de intenção, estabeleceu uma estimativa das necessidades européias para um período de quatro anos e acordou a criação de uma organização européia de cooperação econômica, de caráter permanente. A convenção que formalmente a estabeleceu seria firmada no ano seguinte, em 16 de abril de 1948, pela Áustria, a Bélgica, a Dinamarca, a França, a Grécia, a Irlanda, a Islândia, a Itália , o Luxemburgo, a Noruega, os Países Baixos, Portugal, Reino Unido, a Suécia, a Suíça, a Turquia, e pelos comandantes militares das zonas ocidentais de ocupação da Alemanha. As partes contratantes comprometiam-se a fomentar a cooperação entre elas, a diminuir as restrições ao comércio e às movimentações financeiras, a estabelecer um sistema multilateral de pagamentos e a estudar a possibilidade de instituir uma união aduaneira ou zona de livre comércio. As decisões do órgão central, o Conselho de Ministros, eram tomadas por unanimidade e tinham caráter compulsório. Havia também um Secretário Geral, com funções dominantemente administrativas, mas que podia submeter propostas ao Conselho e propor soluções conciliatórias em casos de divergência entre os membros. O posto foi ocupado por dois franceses - Robert Marjolin e René Sergent - sucessivamente.

Assim, o embrião de uma estreita cooperação econômica entre os países da Europa Ocidental surgiu graças à pressão americana e como decorrência indireta do bipolarismo mundial e das manobras iniciais da incipiente Guerra Fria. Tais circunstâncias permitiram

franca2.pmd 201 5/2/2004, 11:05

estabelecer uma organização permanente, a Organização Européia de Cooperação Econômica (OECE), capaz de desempenhar as funções essenciais à tarefa de reconstrução européia e de satisfazer as condições de cooperação intra-européia estabelecidas por Washington para apoiarem o esforço de reconstrução das economias devastadas pela guerra. Elas não chegaram, porém, a permitir que se superasse a divergência fundamental entre a percepção mais "europeísta" da França, que preconizava uma organização relativamente autônoma em relação aos governos nacionais, e a posição da Grã-Bretanha (apoiada pelos países menores), que preferiria não ter qualquer organização permanente, mas, em qualquer hipótese, se recusava a ir além de uma estrutura de cooperação intergovernamental, onde os países-membros decidiriam por unanimidade. Sinal da distribuição de forças na época, terminou por prevalecer o arranjo institucional defendido pelos britânicos.

Do ponto de vista da política francesa, o estabelecimento e o trabalho desenvolvido pela OECE marcaram um passo importante. Por um lado, a atitude assumida por Moscou pôs fim à hipótese de um papel intermediário da França entre o bloco anglo-saxão e os soviéticos - a França passava a integrar claramente a aliança ocidental e a advogar uma crescente integração econômica dos países europeus de orientação afim. E no tocante à distribuição da ajuda americana, o trabalho da OECE - cujo Secretário Geral, recorde-se, foi sempre um francês - foi considerável. Por outro lado, a idéia de integração econômica não fez qualquer progresso no âmbito daquela organização, em grande parte por força da oposição de alguns países liderados pela Grã-Bretanha. Tal situação, bem como o papel preponderante exercido pelo Reino Unido na OECE, parecem ter levado Paris a desinteressar-se pela integração de todos os Estados-membros europeus e a voltar-se para o estabelecimento de alguma união aduaneira geograficamente mais limitada. A aspiração de assumir a liderança de um grupo restrito de países continentais não foi, presumivelmente, estranha a tal mudança de orientação. O resultado mais imediato foi o tratado de união aduaneira firmado com a Itália em 26 de março de 1949. Na prática, entretanto, tal orientação fracassaria: as negociações tendentes à ampliação da união aduaneira ao Benelux não tiveram êxito e o próprio projeto franco-italiano terminou por ser abandonado.

Enquanto essas marchas e contramarchas se desenvolviam na esfera econômica, os acontecimentos no âmbito político-militar tomavam

franca2.pmd 202 5/2/2004, 11:05

um rumo que também contribuiria - aqui ainda mais do que no campo econômico - para a união da Europa Ocidental como subproduto da Guerra Fria. Ainda em fins de 1947, a França e a Grã-Bretanha indicaram aos Estados Unidos que a Europa precisava do apoio militar americano contra a ameaça soviética. E Washington reagiu condicionando tal apoio a um esforço conjunto da Europa Ocidental no campo da defesa, a exemplo do ocorrido na área econômica. A conseqüência mais imediata foi a assinatura, em março de 1948, do Tratado de Bruxelas, entre a França, a Grã-Bretanha e os três países do Benelux, que daria origem à União Ocidental. Com este embrião de estrutura defensiva satisfazia-se a condição estabelecida pelos Estados Unidos para sua participação na defesa da Europa Ocidental e as negociações que se seguiram culminariam na conclusão da Aliança Atlântica, em 4 de abril de 1949, em Washington. Dela participariam inicialmente os Estados Unidos, o Canadá, os signatários do Tratado de Bruxelas, a Dinamarca, a Islândia, a Itália, a Noruega e Portugal. A Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) será posta em funcionamento. A União Ocidental e suas instituições militares desaparecerão, absorvidas num sistema político e militar muito mais amplo. E a idéia de um "pilar europeu" da Aliança Atlântica será, assim, para todos os efeitos práticos, abandonada até o período pós-Guerra Fria, quando a antiga aliança não mais estaria sujeita ao efeito aglutinador da ameaça soviética.

Estavam, pois, criadas as primeiras instituições européias, ou americano-européias, emanadas da necessidade de reconstruir as economias devastadas pela guerra e de estabelecer, sob a liderança dos Estados Unidos, um sistema de contenção da União Soviética. Embora não se tratasse ainda de integrar os países da Europa Ocidental, o reequipamento econômico e os hábitos de cooperação inter-governamental assim criados iriam tornar viável a etapa seguinte, quando efetivamente se iniciaria a construção da nova Europa. A França, que inicialmente parecera nutrir aspirações a uma relativa autonomia entre os aliados anglo-americanos e os soviéticos, terminara por enquadrar-se no bloco ocidental e desempenhar um papel fundamental no estabelecimento daquelas instituições. Na verdade, este último aspecto não marcava, porém, uma mudança radical, mas antes, a mudança de método na perseguição do mesmo objetivo de autoafirmação nacional. Em suma, Paris jogava a carta européia, buscando aparentemente uma

franca2.pmd 203 5/2/2004, 11:05

posição de liderança continental, enquanto a Grã-Bretanha preferia manter-se insular, atlântica e imperial, mais vinculada aos Estados Unidos e ao Commonwealth do que à Europa.

O MALOGRO DA EUROPA POLÍTICO-MILITAR

Apesar do enorme êxito alcançado pela OECE no reerguimento econômico da Europa Ocidental, continuava de pé o problema de como capacitá-la a participar plenamente do esforço militar necessário à política de contenção da União Soviética então seguida por Washington. Em particular, colocava-se o problema de como enquadrar a Alemanha Ocidental no esquema defensivo da Aliança Atlântica. O pensamento então prevalecente de defender a Europa Ocidental sobre o Reno deixava aos soviéticos a possibilidade de se apoderarem da Alemanha Ocidental, com todo o seu enorme potencial econômico e militar. A alternativa de deslocar a linha defensiva mais para leste seria, porém, demasiado onerosa, em termos humanos e materiais, a menos que fosse acompanhada do reequipamento da indústria pesada e do rearmamento da própria Alemanha.

Para a França, esta segunda hipótese - embora desejável no quadro da política ocidental de contenção da União Soviética - implicava, de certo modo, substituir a ameaça russa pelo perigo germânico. E as circunstâncias internacionais da época tornavam tal hipótese um risco bastante palpável: por um lado, os russos tinham criado na sua zona de ocupação uma força policial dotada de armamento pesado; por outro, Washington preocupava-se crescentemente com a debilidade militar de uma Europa que eles estavam politica e juridicamente obrigados a defender e Churchill, então líder da oposição, aventava, em maio de 1950, a possibilidade de se estabelecer um contingente alemão no quadro de um exército europeu, embora o governo trabalhista se opusesse à idéia. Para escapar a tal dilema tornava-se necessário integrar os alemães não apenas no esquema defensivo do Ocidente, mas, sobretudo, numa nova estrutura européia, cujo estabelecimento as instituições então existentes se mostravam, entretanto, incapazes de promover. Surge então a idéia de abandonar a via "institucionalista" e tentar construir a Europa de baixo para cima, a partir da integração de setores econômicos fundamentais. Dentro da percepção dos chamados

franca2.pmd 204 5/2/2004, 11:05

"funcionalistas", a complementariedade de interesses que assim se estabeleceria tenderia a estender-se a outros setores e, finalmente, possibilitaria a edificação de um arcabouço político que culminaria o esforço de construção da nova Europa.

Na Alemanha, o governo Adenauer não era hostil à noção de um federação européia, desde que seu país dela participasse em condições de igualdade com os demais - e como parte de tal igualdade exigia a suspensão dos controles aliados. Tratava-se, entretanto, de um país diminuído, que ainda não recuperara o pleno gozo da sua soberania, e como tal, não podia tomar grandes iniciativas na área internacional. De sua parte, a Grã-Bretanha, dentro da sua orientação tradicional, recusava-se a participar de qualquer esquema que fosse além da mera cooperação intergovernamental.

Abria-se, pois, à França a oportunidade de assumir a liderança dos países continentais na construção da nova Europa. No próprio governo francês, entretanto, as percepções de política internacional não eram idênticas. Georges Bidault, Presidente do Conselho, antigo defensor de um desmembramento da Alemanha, inclinava-se por uma orientação atlanticista. Suas idéias de estabelecimento de uma espécie de diretório americano-europeu - algo como uma "espécie de estado-maior da Guerra Fria" - foram, porém, mal recebidas, inclusive pelos Estados Unidos, pouco dispostos a restringirem sua liberdade de ação. Por sua vez, no Quay d'Orsay, Robert Schuman buscava uma solução européia. Como afirmou no comitê central do seu partido, em março de 1950, "ele procuraria antes de tudo a realização de uma comunidade européia e o acerto das relações franco-alemãs".[3] Tratava-se, pois, de criar uma estrutura européia que resolvesse as duas questões - ou pelo menos pudesse contribuir para encaminhar a sua solução. Enquanto isso, Jean Monnet, principal responsável pelo plano econômico que possibilitara a reconstrução das indústrias francesas, preocupava-se com os limites que a ausência de uma economia européia suficientemente próspera - e isto incluía necessariamente a economia alemã - imporia ao crescimento da própria França. E suas preocupações não se limitavam ao âmbito econômico. No seu entender, uma Europa próspera e unida seria um fator de estabilidade política num mundo crescentemente ameaçado pela rivalidade entre as duas superpotências, particularmente

[3] Pierre Gerbet, op. cit., pág. 112.

franca2.pmd 205 5/2/2004, 11:05

depois da explosão da primeira bomba atômica russa, em setembro de 1949. Em benefício da economia francesa e da distensão das relações internacionais, urgia, pois, organizar a Europa. É interessante observar que as preocupações dos dois homens - Robert Schuman e Jean Monnet - não apenas se complementavam na busca de uma solução para o problema imediato - permitir o ressurgimento alemão sem risco para a segurança futura da França - mas também reencontravam indiretamente a idéia de assegurar para o país um lugar de destaque na cena mundial. A persistência da Grã-Bretanha em manter-se imperial e atlântica (inicialmente Monnet pensara em um entendimento franco-britânico) levaria Paris a assumir a liderança do continente e buscar construir a nova Europa com base na cooperação franco-alemã.

Foi neste contexto político interno e externo que Monnet propôs a integração das indústrias européias do carvão e do aço. Na época, o carvão ainda era a principal fonte de energia e o aço, a matéria prima fundamental da indústria pesada, tanto militar como de paz. Estabelecer o controle comum sobre os dois setores parecia, pois, acabar com a hipótese de um novo conflito franco-alemão e, conseqüentemente, possibilitar o atendimento das reivindicações alemãs sem ameaça para a segurança da França.

Para tanto, não bastava, porém, estabelecer um mercado comum para o carvão e o aço pela simples eliminação das barreiras ao seu comércio. Era necessário regulamentar e gerir os dois setores, em todos os países integrantes da comunidade econômica que se desejava criar, de maneira a assegurar a livre concorrência, a eliminar as restrições, a orientar os investimentos, a evitar a formação de cartéis e a assegurar igual acesso a todos os consumidores. Em suma, tratava-se de ir além da simples cooperação intergovernamental e de criar uma autoridade supranacional. Este caráter supranacional era o aspecto realmente novo do projeto - o que faria dele, uma vez aprovado internacionalmente, o primeiro passo no caminho que culminaria na atual União Européia.

Era uma decisão crucial para as grandes potências européias. Do ponto de vista francês, era o prenúncio de um futuro livre da sua rivalidade secular com a Alemanha, numa Europa Ocidental tornada mais segura nos seus contactos intra-regionais, mas era também a renúncia à soberania sobre setores-chave da sua economia e o primeiro passo no que se reconhecia oficialmente ser o longo caminho para a construção

franca2.pmd 206 5/2/2004, 11:05

da nova Europa. Como dizia a declaração oficial de lançamento do Plano Schuman, em 9 de maio de 1950, *L'Europe ne se fera pas d'un coup, ni dans une construction d'ensemble. Elle se fera par des réalisations concrètes, créant d'abord une solidarité de fait. Le rassemblement des nations européennes exige que l'opposition séculaire de la France et de l'Allemagne soit éliminée. L'action entreprise doit toucher au premier chef la France et l'Allemagne. (...) cette proposition réalise les premières assises concrètes d'un fédération européenne indispensable à la préservation de la paix...* A enorme sensibilidade da proposta levou seus promotores a tratarem o assunto dentro do mais rigoroso sigilo, evitando todo debate público. Internamente, além de Schuman e Monnet, poucas pessoas e órgãos oficiais tiveram conhecimento prévio do que se preparava. E o anúncio público foi feito no mesmo dia em que o Conselho de Ministros deu sua aprovação formal ao projeto. Externamente, só a Alemanha e os Estados Unidos foram previamente ouvidos - ainda assim dentro da maior confidencialidade. A Grã-Bretanha - cuja reação se previa hostil -, a Itália e os países do Benelux só no próprio dia 9 de maio tiveram conhecimento de que a França tomaria tal iniciativa.

Do ponto de vista da política européia, o lançamento do Plano Schuman e o subseqüente estabelecimento (por tratado firmado em 18 de abril de 1951) da Comunidade Européia do Carvão e do Aço (CECA) foi também um marco. A França unia-se à Alemanha (bem como à Itália e aos países do Benelux) para construir, no continente, a Europa Ocidental, abandonando a Grã-Bretanha à sua vocação atlântica. Era um divórcio que duraria formalmente mais de duas décadas e deixaria a Paris, em estreito entendimento com Bonn, a liderança da política européia, pelo menos até a reunificação da Alemanha.

Os acontecimentos internacionais não deixavam, entretanto, aos governantes europeus muito vagar para promover a integração econômica da Europa. Os Estados Unidos, a braços com a guerra da Coréia desde junho de 1950, tinham pressa em dotar a Aliança Atlântica de um dispositivo militar efetivo, capaz de defender a Europa Ocidental a leste do Reno, sem colocar uma pressão intolerável sobre os recursos americanos. Para tanto era indispensável promover o rearmamento da Alemanha. Para a França, entretanto, com grande parte das suas forças na Indochina, isto significaria entregar aos alemães a preeminência militar na Europa. A Grã-Bretanha tampouco via com bons olhos o

franca2.pmd 207 5/2/2004, 11:05

rearmamento alemão, mas não se dispunha a comprometer mais tropas britânicas na defesa da Europa continental. Na própria Alemanha, Adenauer, embora desejoso de ver o seu país retomar seus plenos direitos nacionais no concerto das nações européias, temia o ressurgimento do militarismo alemão e já indicara sua preferência pela participação de um contingente alemão numa força européia, em vez de um exército germânico independente. Mas apesar de todas as reticências, a oposição frontal vinha da França - e o fator decisivo teria de ser, no final, a posição americana. Cabia, pois, a Paris encontrar uma saída satisfatória. Foi em tal conjuntura que Jean Monnet - de novo ele - propôs a René Pleven, então Presidente do Conselho de Ministros, o estabelecimento de uma comunidade européia de defesa, inspirada no precedente da CECA, que passaria a ser conhecido como Plano Pleven. A idéia de um exército europeu vinculado a instituições políticas de uma Europa integrada foi submetida à Assembléia Nacional e por ela aprovada.

Restava, porém, a negociação no âmbito do Conselho Atlântico, onde se colocavam duas hipóteses: o projeto francês e a proposta (oriunda do Comitê de Suplentes da OTAN) de recrutamento de contingentes alemães que seriam colocados diretamente à disposição do comando militar da Aliança. A segunda continha, porém, um elemento de discriminação contra a Alemanha, único país integrante da força aliada que não teria um exército nacional nem um estado-maior próprio, ficando seu contingente submetido diretamente a um comando aliado. E isto no momento em que Bonn insistia no fim de toda discriminação, inclusive do estatuto de ocupação.

Seguiu-se um longo processo de debates nacionais e negociações internacionais que culminaria - depois de várias modificações da proposta francesa inicial e da conclusão de acordos que permitiriam à Alemanha firmar soberanamente o novo instrumento - com a assinatura, em 27 de maio de 1952, do tratado que instituía a Comunidade Européia de Defesa. Embora muito debatido, o tratado foi aprovado pelos parlamentos nacionais dos países signatários, menos o da França. Ironicamente, coube assim à Assembléia Nacional francesa, em agosto de 1954, rejeitar a iniciativa do próprio país, criando as condições que levariam, no final, ao ressurgimento do exército alemão no âmbito da Aliança Atlântica e não como parte da força militar de uma Europa unida.

franca2.pmd 208 5/2/2004, 11:05

Diante do malogro da CED, o governo Adenauer, cuja política européia com ele também sofrera um revés, passou a pleitear o ingresso do seu país na OTAN. A França, cujo governo vira sua política desautorada pelo Legislativo, corria o risco de se ver isolada, enquanto Bonn se tornaria o aliado de eleição de Washington na Europa continental. A conseqüência mais provável seria, neste caso, o rearmamento alemão fora do enquadramento restritivo de um exército europeu. Tal desenvolvimento preocupava sobremodo Paris, mas tampouco era do agrado de Londres. Em tais condições, nada houve de surpreendente em que a Grã-Bretanha assumisse a iniciativa diplomática que a França perdera, procurando criar um quadro político-militar de viés mais atlântico e menos europeu do que aquele que Paris tentara estabelecer. Dentro desta ordem de idéias, Londres propôs a ampliação do Pacto de Bruxelas, de 1948, para incluir a Alemanha e a Itália, bem como o ingresso daquela na OTAN. Ao mesmo tempo, comprometia-se a manter no continente europeu as unidades britânicas lá estacionadas, só as retirando com o assentimento majoritário dos países-membros do Pacto de Bruxelas ou em caso de grave crise ultramarina.

Assim, em outubro de 1954, poucos meses depois da derrocada da CED, uma série de acordos firmados em Paris restabelecia a plena soberania da República Federal da Alemanha, ampliava o Pacto de Bruxelas - que desapareceria, dando lugar à União da Europa Ocidental - e formalizava a entrada da RFA na OTAN, com os mesmos direitos dos demais Estados-membros.

Para a França, o novo arranjo foi uma derrota da sua política européia e uma vitória da orientação atlântica da Grã-Bretanha, mas não havia alternativa depois do episódio infausto da CED. Rejeitar os acordos de Paris no momento em que a União Soviética organizava seu controle sobre a Europa Oriental e preparava a conclusão do Pacto de Varsóvia (que seria firmado em 14 de maio de 1955) poderia induzir Washington a promover o rearmamento alemão sem tomar conhecimento dos pontos de vista franceses. Assim, enquanto os tratados eram bem recebidos na maioria dos países interessados, na França, abriu-se um forte debate, algo reminiscente daquele suscitado pela malograda CED. Havia os que, como os comunistas e parte dos gaullistas, se opunham a todo rearmamento alemão; aqueles que ainda defendiam um último esforço de negociação com a União Soviética

franca2.pmd 209 5/2/2004, 11:05

antes de se tomar uma posição definitiva; e havia ainda uma estranha convergência entre alguns dos antigos defensores e dos antigos opositores da CED, para os quais a solução agora encontrada oferecia menos segurança do que a fórmula rejeitada em 30 de agosto. Finalmente, a Assembléia Nacional aprovou os acordos, por uma pequena maioria, em dezembro de 1954.

Em todo caso, a União da Europa Ocidental nunca chegou a criar um espaço próprio significativo na política ou na defesa da região. Por outro lado, os receios de que a Alemanha se aproveitasse da ausência de uma estrutura supranacional eficaz para mais uma vez firmar a sua preeminência nos assuntos militares e políticos europeus revelaram-se totalmente infundados. O que houve, sim, foi, de um lado, um crescente entendimento franco-alemão, que permitiria a Paris e Bonn, ao longo das próximas décadas, conduzirem o processo bastante bem sucedido de construção da Europa econômica; e de outro, o abandono efetivo de qualquer veleidade de construir algo semelhante no campo da política externa e de segurança européia. Nesta área, a Aliança Atlântica, liderada pelos Estados Unidos, manteria a sua preeminência até o fim da Guerra Fria e mesmo depois dela, apesar do crescente vigor econômico da Europa. Era, neste ponto, a vitória de Londres sobre Paris.

RUMO À INTEGRAÇÃO

A inviabilidade da Europa política - então e ainda hoje uma idéia de difícil concretização - levou os partidários franceses da unidade do Velho Continente de volta ao método gradualista e setorial, cuja possibilidade de êxito parecia confirmada pela experiência da CECA. A integração européia não era, porém, uma noção que empolgasse o grande público, mas antes uma meta perseguida tenazmente por um grupo relativamente pequeno. Para os defensores desse ideal, o gradualismo do método não restringia, entretanto, o ambicioso do objetivo último - construir os Estados Unidos da Europa para poder projetar-se num mundo que exigia grandes dimensões de seus principais atores. Como diria Jean Monnet ao anunciar sua decisão de deixar a Alta Autoridade da CECA para melhor dedicar-se a promover a integração européia, *Nos pays sont devenus trop petits pour le monde actuel, à l'échelle des moyens techniques modernes, à la mesure de l'Amérique et de la Russie d'aujourd'hui, de la Chine et de l'Inde de demain.*

franca2.pmd 210 5/2/2004, 11:05

Fiéis ao método setorial e progressivo, Monnet e seu grupo eram favoráveis a ampliar a competência da CECA, estendendo-a aos transportes e a outras formas de energia. A energia atômica seria um caso à parte, merecedor de uma organização específica. A idéia de chegar à integração da Europa Ocidental pela agregação de setores econômicos afins não tinha, porém, o apoio geral entre os demais países interessados. Tanto a Alemanha como os integrantes do Benelux, grandes exportadores, favoreciam um projeto mais ousado - a derrubada das barreiras comerciais e o estabelecimento de um mercado comum entre os seis. Além disso, para os países do Benelux, era importante o estabelecimento de instituições comuns dotadas de poderes efetivos, como garantia para os países menores contra uma possível dominação franco-alemã. Para a França, entretanto, menos ativa como potência exportadora do que seus parceiros da CECA e considerando-se pouco competitiva no comércio internacional, a proposta de um mercado comum parecia demasiado arriscada. Por outro lado, depois do fiasco da CED, Paris sentia-se tolhida em sua capacidade de promover novas iniciativas internacionais ou de opor-se frontalmente aos seus parceiros.

Finalmente, a primeira conferência de ministros dos negócios estrangeiros da CECA, reunida em Messina em 1 de junho de 1955, recebeu três memorandos - um alemão, um italiano e outro do Benelux - que defendiam a criação de um mercado comum, sem prejuízo do estabelecimento paralelo de uma organização para a energia atômica. Não havia memorando da França, que favorecia uma comunidade atômica, temia o mercado comum, mas perdera algo do seu dinamismo e criatividade diplomáticos no episódio da CED. A conferência terminou por reafirmar a vontade política de galgar um novo patamar no caminho da construção européia, que deveria começar na área econômica, para o que cumpria desenvolver instituições comuns e promover a "fusão progressiva das economias nacionais, a criação de um mercado comum e a harmonização progressiva de suas políticas sociais". E deixou clara a preocupação de projeção internacional subjacente a tal política, *que paraît indispensable pour maintenir l'Europe à la place qu'elle occupe dans le monde, pour lui rendre son influence et son rayonnement et pour augmenter d'une manière continue le niveau de vie de la population*[4]. Os seis tinham chegado, pois, a um acordo sobre a grande meta política da construção européia e sobre a estratégia geral a

franca2.pmd 211 5/2/2004, 11:05

ser seguida para alcançá-la. E no conjunto, não havia dúvida de que o enfoque do Benelux havia prevalecido. Deliberadamente ou não, deixaram também a impressão de que o desiderato econômico-social de melhora do nível de vida da população vinha em último lugar, a reboque dos objetivos políticos de projeção mundial. Preferiram, entretanto, confiar a um grupo intergovernamental, presidido por Paul-Henri Spaak, da Bélgica, o estudo das opções possíveis entre o enfoque setorial e o estabelecimento mais rápido do mercado comum geral.

Finalmente, o Relatório Spaak foi submetido aos Ministros dos Negócios Estrangeiros dos Seis em 21 de abril de 1956. Em essência, ele recomendava a integração setorial apenas no caso da energia nuclear, sugerindo, portanto, o estabelecimento de uma comunidade atômica (Euratom) e de um mercado comum geral, que deveria tomar a forma de uma união aduaneira, mais consentânea com os ambiciosos objetivos de integração aceitos em Messina do que uma simples área de livre comércio. O problema da supranacionalidade foi tratado de maneira pragmática, deixando-se as competências institucionais para serem definidas em função das tarefas a serem desempenhadas pelos órgãos que fossem criados. Sugeria-se apenas instituições independentes, com capacidade de atuação nos casos em que a cooperação intergovernamental se revelasse inadequada. As divergências, porém, subsistiam. A França continuava interessada no estabelecimento do Euratom, já que se sentia mais adiantada do que os seus parceiros no campo da energia nuclear, mas temerosa do mercado comum e da supranacionalidade. Ao contrário, a Alemanha e os países do Benelux desejavam o mercado comum, mas preferiam, no campo da energia atômica, alguma forma de cooperação com os Estados Unidos e a Grã-Bretanha, mais adiantados do que a França no setor.

Tais divergências não impediram, porém, a rápida aprovação do Relatório Spaak na Conferência de Veneza, em maio de 1956. Um outro comitê intergovernamental, mais uma vez sob a presidência de Paul-Henri Spaak, foi incumbido de preparar os projetos de dois tratados separados - sobre o Euratom e sobre o mercado comum. O trabalho do comitê, com a cooperação dos setores interessados dos seis países, progrediu satisfatoriamente, porém o episódio da CED abalara a credibilidade da França junto aos seus parceiros, que temiam um recuo de última hora de Paris em relação ao mercado comum.

[4] Resolução de Messina, citada em Pierre Gerbet, op. cit., pág.199.

franca2.pmd 212 5/2/2004, 11:05

Insistiram, pois, em vincular os dois instrumentos, que deveriam ser firmados, ratificados e postos em vigor ao mesmo tempo.

De sua parte, o governo francês - para evitar surpresas no âmbito interno e em contraste com o que fizera em relação ao projeto da CECA - tratou de assegurar, à opinião pública e aos setores interessados, o máximo de informação e de oportunidade de debate. As circunstâncias internas e externas haviam, porém, evoluído, criando, apesar de resistências localizadas, uma situação mais receptiva à idéia de unificação da Europa. Internamente, as eleições legislativas de janeiro de 1956 levaram à formação de uma maioria favorável à construção européia. Por outro lado, problemas delicados, como a disputa franco-alemão em relação ao Sarre e o rearmamento alemão, tinham sido ultrapassados. A questão da integração européia podia ser, pois, colocada em termos dominantemente econômicos. E neste terreno, o período de expansão que atravessava a economia francesa e a tendência internacional dominante, mais favorável ao liberalismo econômico, começava a fazer algum progresso numa França tradicionalmente protecionista e dirigista. Em todo caso, a remoção de barreiras ao comércio e a adoção de normas comuns de conduta econômica, dado um período razoável de transição, parecia menos preocupante no âmbito limitado dos seis do que no quadro mundial. E para aqueles, no governo ou fora dele, que se preocupavam com a posição internacional da França, o quadro mundial aconselhava o caminho do Euratom e, de modo geral, da integração européia. A partir de outubro de 1956, a crise de Suez e o fracasso da intervenção militar anglo-francesa vieram demonstrar, ao mesmo tempo, a vulnerabilidade da Europa em matéria de energia e a debilidade internacional das principais potências européias - a França e a Grã-Bretanha. A lição política tirada do episódio foi, entretanto, distinta em Londres e Paris. Enquanto a Grã-Bretanha tratava de voltar à sua estreita cooperação com Washington, a França mais uma vez buscava na unidade européia o caminho para recobrar sua projeção internacional e introduzir maior equilíbrio na Aliança Atlântica.

Restava, porém, acertar as divergências entre os seis. No plano mais geral, a Alemanha e o Benelux, grandes exportadores e partidários do liberalismo econômico, queriam um mercado comum relativamente aberto ao resto do mundo, isto é, com uma tarifa externa comum (TEC) baixa, enquanto a França e a Itália preferiam um maior grau de regulamentação e proteção. Além disso, a França insistia em ter, em razão das

franca2.pmd 213 5/2/2004, 11:05

suas dificuldades financeiras, um período de carência antes de começar a aplicar o acordo, bem como o direito de manter seu auxílio à exportação e restrições à importação. E insistia também em obter garantias relativas à harmonização dos encargos sociais, à política agrícola e à associação à projetada união aduaneira dos seus territórios ultramarinos.

No âmbito institucional, onde se colocava o delicado problema da supranacionalidade, as divergências não eram menores. A França sustentava que o poder decisório devia ficar com o Conselho de Ministros, não com a Comissão, e que a Assembléia parlamentar não tivesse competência legislativa. Seus parceiros também queriam evitar a questão da supranacionalidade. Todos concordavam, porém, quanto à necessidade de admitir o voto majoritário, considerado indispensável ao bom funcionamento das instituições. O grande problema era estabelecer procedimentos capazes de conciliar tal necessidade com a preservação dos direitos dos sócios menores, que temiam ver-se esmagados pelos maiores.

Finalmente, chegou-se a soluções conciliatórias que só puderam ser alcançadas graças à decisão dos governos interessados, particularmente em Paris e em Bonn, de levarem adiante a união da Europa, sem se deixarem imobilizar por interesses setoriais. No conjunto, parece válido dizer que a França obteve as maiores concessões, conseguindo influenciar a maneira geral como se faria a integração européia. Para isso terá provavelmente contribuído o fato de que, embora desejosa de obter o Euratom, Paris estava menos empenhada que seus parceiros na construção do mercado comum. Assim, aceitou-se um paralelismo entre a liberalização do intercâmbio e a harmonização dos encargos sociais; aprovou-se também uma organização da política agrícola, com a fixação de preços comuns, embora os critérios para a sua fixação tenham sido deixados para ser estabelecidos, durante o período de transição, pelos órgãos comunitários. Também foi aceita a associação aos Seis dos territórios africanos franceses e belgas, apesar da relutância de alemães, holandeses e italianos, que, tendo perdido suas próprias colônias, não queriam pagar o preço político de se verem associados ao colonialismo da Bélgica e da França nem o custo financeiro decorrente da ajuda a territórios associados, onde as ex-metrópoles presumivelmente colheriam os maiores benefícios. Assim, dois marcos da integração européia - a política agrícola comum (PAC) e a associação

franca2.pmd 214 5/2/2004, 11:05

de ex-colônias de Estados-membros - foram estabelecidos, em grande parte, graças à insistência da França. Os dois tratados que estabeleceram a Comunidade Econômica Européia (CEE) e a Comunidade Européia de Energia Atômica (CEEA) foram assinados em Roma, em 25 de março de 1957. Ambos entraram em vigor em 1 de janeiro do ano seguinte. Na França, a Assembléia Nacional os aprovou por ampla margem, sem maiores problemas. Na Alemanha, o outro grande parceiro, as preocupações de socialistas e liberais com os possíveis efeitos sobre a reunificação do país (embora o comércio entre a RDA e a RFA fosse tratado como intercâmbio intra-alemão) e, mais generalizadamente, com um certo dirigismo econômico, não impediram que a motivação política ligada à construção da Europa levasse os diferentes partidos (com exceção do liberal) a votar pela sua aprovação.

Enquanto isso, a Grã-Bretanha procurava, atuando sobretudo no âmbito da OECE, diluir a projetada Comunidade Econômica Européia numa área de livre comércio européia, de âmbito geográfico mais amplo, porém limitada aos produtos industriais e excluindo os territórios africanos, com os quais o tratado de Roma criava um vínculo associativo. Em suma, Londres pretendia assegurar-se condições favoráveis para expandir seu comércio com o continente, então em franco crescimento econômico, sem perder o benefício de seus laços com o Commonwealth. Entre os Seis, as reações à iniciativa britânica não foram uniformes, mas havia, pelo menos, acordo quanto à necessidade de se incluir a agricultura no processo de integração e de submeter a regras comuns a liberação do intercâmbio. Em síntese, o sentimento dominante parece ter sido adequadamente captado pelo Parlamento Europeu na resolução aprovada em 27 de junho de 1958: *La Communauté ne peut accepter de se dissoudre dans un ensemble qui lui ferait perdre le bénéfice de l'intégration économique et politique actuellement entreprise*[5]. No caso da França, a divergência com o Reino Unido tornou-se flagrante. Paris atribuía a Londres a intenção de fazer malograr o mercado comum, enquanto os ingleses consideravam que a política francesa visava a utilizar o processo de integração como meio de manter a sua política protecionista. Tratava-se de uma percepção simplista da posição francesa.

Em maio de 1958, de Gaulle reassumira o governo e decidira aplicar os tratados de Roma, aparentemente persuadido de que a França

[5] Citado em Pierre Gerbet, op. cit., pág. 239.

franca2.pmd 215 5/2/2004, 11:05

seria o núcleo em torno do qual se desenvolveria a comunidade européia concebida pelos Seis, enquanto a área de livre comércio promovida pela Grã-Bretanha tenderia a diluir a desejada coesão entre eles e a ameaçar a liderança francesa. Suas ações subseqüentes foram coerentes com tal enfoque: dois encontros com Adenauer, ocorridos ainda em 1958, confirmaram a disposição política dos dois líderes de cooperarem na construção da Europa. A França comprometeu-se a aplicar um programa de ajuste econômico capaz de dispensar o recurso às cláusulas de salvaguarda do Tratado de Roma e a Alemanha, a dar prioridade ao objetivo político central de união dos Seis, resistindo a opiniões internas contrárias e a interesses econômicos setoriais. Estavam lançadas as bases do entendimento franco-alemão, que seria a força motriz da integração européia nas décadas seguintes. Por sua vez, a Grã-Bretanha, tendo fracassado na sua tentativa de fazer malograr - ou pelo menos de diluir - a CEE, tratou de reunir numa Associação Européia de Livre Comércio (AELC), criada pela Convenção de Estocolmo, de 4 de janeiro de 1960, sete países entre os quais ela era a maior força econômica e política - Reino Unido, Dinamarca, Noruega, Suécia, Suíça, Áustria e Portugal. Foi um empreendimento vão: a AELC terminaria por esfacelar-se, mais de uma década depois, com a maioria dos seus membros, inclusive a própria Grã-Bretanha, aderindo ao grande projeto de integração continental liderado pela França e pela Alemanha.

Estava assim definida, na área econômica, a divisão da Europa Ocidental que deveria persistir até a primeira parte da década de 1970, período durante o qual os Seis iriam, sempre liderados pela França e pela Alemanha, aprofundar a sua integração e fazer da CEE um protagonista de primeira linha na cena econômica mundial e não apenas européia.

UM NOVO PROTAGONISTA MUNDIAL?

Olhado retrospectivamente, o processo de integração da Europa Ocidental foi sem dúvida - tanto do ponto de vista continental como do ângulo mais específico da política externa e dos interesses franceses - um êxito considerável, ainda que seu curso tenha sido sinuoso e marcado por crises periódicas. Os empreendimentos setoriais - a CECA e o Euratom -, cujo lançamento tanto deveu à França e que contribuíram,

franca2.pmd 216 5/2/2004, 11:05

especialmente no caso da CECA, para impulsionar aquele processo, enfrentaram enormes dificuldades e acabaram por perder muito da sua relevância inicial. Em contraste, a CEE, que tantos temores e reticências despertara inicialmente nos meios econômicos e políticos franceses, teve o maior êxito: a liberação das trocas entre os Estados-membros e a instituição da união aduaneira realizaram-se mais rapidamente do que o previsto; entre 1958 e 1970, o comércio intra-comunitário multiplicou-se por seis, enquanto o intercâmbio dos Estados-membros com terceiros países triplicava; a participação do intercâmbio intrazonal no comércio exterior total dos Seis passou de 30% a 52%; o produto interno bruto dos Seis aumentou em 70%. No campo do comércio internacional, a CEE passou a atuar como um novo ator internacional, falando pelo conjunto dos Estados-membros em matéria tarifária e de importação e exportação de produtos agrícolas. Em conjunto, os Seis adquiriram assim um enorme peso econômico no mundo, como primeira potência comercial que passaram a ser, à frente dos Estados Unidos, do Japão e da Grã-Bretanha. O mesmo não ocorreu, porém, na área política.

O período referido foi marcado - na França e na Europa - pela forte personalidade do general de Gaulle, para quem a união econômica era um instrumento importante para a construção da solidariedade européia, mas não o seu objetivo último. No seu entender, era mister construir uma organização política, uma "Europa européia", distinta da "Europa atlântica" desejada por alguns dos parceiros do seu país e, ainda mais, pela Grã-Bretanha. Era preciso também que tal organização, fundada na cooperação entre Estados, não adquirisse um caráter supranacional capaz de sobrepor-se às entidades nacionais que a comporiam, mas ao mesmo tempo resultasse no surgimento de uma Europa suficientemente forte e autônoma para ser um interlocutor válido de Moscou, capaz de buscar soluções próprias para as relações entre o Leste e o Oeste do continente e de contribuir para o equilíbrio do mundo. E a França era o único país em condições de liderar tal processo de aglutinação e de levar seus parceiros a seguir o curso geral de sua política de afirmação internacional. Havia em tal percepção da posição da França na Europa e no mundo uma extrema autoconfiança, senão uma certa arrogância, mas também a consciência pragmática de que a França pouco podia sem a Europa, enquanto esta, sem a França, dificilmente

franca2.pmd 217 5/2/2004, 11:05

surgiria como ator na cena internacional. Não é, como observaria Kissinger de um ponto de vista americano, que de Gaulle sofresse de delírios de grandeza: *His problem was in fact the precise opposite: how to restore identity to a country suffused with a sense of failure and vulnerability.*[6] Em certo sentido e num contexto histórico muito distinto, de Gaulle antecipava a situação, na época bem mais discutível, que seria resumida por um comentarista britânico quatro décadas mais tarde: *Europe, in every sense, would be inconceivable without France - and though they may grumble, the French broadly accept that France would now be hard to conceive without Europe.*[7]

Entretanto, na sua busca de um papel de liderança, a França propôs, em relação a problemas delicados para seus parceiros, linhas de ação às vezes pouco palatáveis para eles. Foi o ocorrido, por exemplo, no tocante aos arranjos institucionais, particularmente sensíveis para os países menores; aos problemas de segurança que suscitavam o risco, real ou percebido, de um eventual desengajamento dos Estados Unidos em relação à defesa da Europa; a participação da Grã-Bretanha de qualquer arranjo político, indesejável para de Gaulle, mas importante para o Benelux.

O resultado foi o fracasso da tentativa de estabelecer uma união política dos Seis e a adoção de uma estratégia política tendente a basear, ainda mais nitidamente do que antes, a sua busca da solidariedade européia num firme entendimento com a Alemanha. Em 22 de janeiro de 1963 foi firmado o tratado de cooperação franco-alemão, que previa encontros semestrais dos chefes de governo e trimestrais dos ministros do exterior dos dois países, com vistas a fomentar a cooperação entre eles em matéria de política internacional, defesa e cultura, comprometendo-se os dois países a se consultarem previamente no tocante a qualquer decisão importante de política externa. O tratado como tal não foi um êxito significativo. Seu alcance foi reduzido por uma resolução interpretativa do Bundestag e o empenho alemão na sua aplicação diminuíu com a substituição de Adenauer por Ludwig Erhardt. Por outro lado, a assinatura de um tratado formal de cooperação inquietou os demais parceiros, sempre algo temerosos da possível formação de um

[6] KISSINGER, Henry, *Diplomacy*, Simon & Schuster, New York, 1994.
[7] ARDAGH, John, F*rance in the New Century - Portrait of a Changing Society*, Penguin Books, Londres, 2000.

franca2.pmd 218 5/2/2004, 11:06

bloco dominador dos dois principais Estados-membros. Mas a cooperação franco-alemã continuaria a ser, apesar de suas flutuações, o elemento básico da construção européia nos anos subseqüentes.

Por sua vez, a Grã-Bretanha, tendo fracassado em suas diversas iniciativas contrárias à CEE, percebera que seria econômica e politicamente mais vantajoso mudar sua orientação e buscar juntar-se a um empreendimento que, contra as suas previsões e manobras, estava tendo êxito. Em julho de 1961, o Primeiro Ministro anunciou à Câmara dos Comuns sua intenção de estabelecer negociações com os Seis com vistas à adesão do Reino Unido à CEE. Os demais membros da AELC seguiriam o exemplo britânico. Os entendimentos iniciais com os Estados-membros progrediram de forma geralmente favorável, apesar das reticências de Adenauer, na Alemanha, e da resistência dos industriais e agricultores, na França. O próprio de Gaulle não parecia, em princípio, infenso a uma possível adesão britânica, desde que se encontrassem fórmulas capazes de salvaguardar os interesses franceses. Em suma, apesar da complexidade das negociações substantivas e das exigências britânicas, o quadro político europeu na primavera setentrional de 1962 indicava como altamente provável o ingresso da Grã-Bretanha. Fatores transatlânticos iriam complicar, porém, a evolução dos acontecimentos.

Em 25 de maio de 1962, em uma mensagem ao Congresso, o Presidente Kennedy propôs o estabelecimento de "uma associação comercial aberta entre os Estados Unidos e a CEE". Tal proposta partia da suposição de que a Grã-Bretanha aderiria à Comunidade Européia, o que, visto de Washington, teria a vantagem de frear as tendências protecionistas comunitárias e de introduzir um contrapeso às idéias de de Gaulle, apoiadas por Adenauer, e de consolidar a solidariedade da Europa Ocidental, ao terminar com a rivalidade entre os Seis e os Sete. Indiretamente, contribuiria, pois, para consolidar Aliança Atlântica, a qual seria então ainda mais reforçada pela proposta associação comercial transatlântica. A adesão do Reino Unido e a associação comercial EUA-CEE complementavam-se, portanto, para consolidar o bloco ocidental e favorecer a economia americana, então a braços com um problema de recessão e de sério desequilíbrio em suas contas externas. Meses depois, num discurso em Filadélfia, Kennedy proporia o estabelecimento de um *partnership* entre os Estados Unidos e a Europa ainda em formação, sugerindo inclusive a possível criação de uma comunidade

franca2.pmd 219 5/2/2004, 11:06

atlântica. Era claro, porém, que a sugestão de uma relação paritária no terreno econômico não significava, entretanto, que os Estados Unidos estivessem dispostos a abandonar a sua liderança singular no campo político e de defesa.

Tal evolução, desejável do ponto de vista anglo-americano, seria, porém, a morte da noção, cara a de Gaulle, de uma Europa "terceira força", cuja realização prática dependia de um sólido entendimento franco-alemão e de um certo distanciamento de Londres, excessivamente vinculada à orientação de Washington. O "grand design" de Kennedy vinha, assim, tornar ainda menos palatável para a França a adesão do Reino Unido à CEE. Ele foi, porém, bastante bem recebido pelos cinco parceiros comunitários da França e mesmo por grupos franceses mais europeizantes, embora, por outro lado, despertasse reticências entre industriais e agricultores do país. E as desconfianças de de Gaulle foram reforçadas pelas propostas dos Estados Unidos de cooperação com o Reino Unido e a França no campo nuclear, percebidas como uma forma de assegurar o controle americano sobre as forças atômicas francesa e britânica. Em suma, os aspectos econômicos, políticos e militares se entrelaçavam. Foi diante da sua percepção do quadro internacional que de Gaulle tomou a decisão solitária, sem consulta aos seus parceiros na CEE, de rejeitar simultaneamente a adesão à CEE da Grã-Bretanha - "...insulaire, maritime, liée par ses échanges, ses marchés, son ravitaillement, aux pays les plus divers, les plus lointains..." - e a participação da França numa força multilateral da OTAN. Aceitava apenas um possível acordo de associação entre a Comunidade e o Reino Unido.

O veto francês - pelo seu objeto, porém talvez mais ainda pela maneira como foi declarado - sacudiu a CEE e teve conseqüências sobre o processo de negociação e de tomada de decisão entre os Seis num momento em que se buscava um equilíbrio entre o desenvolvimento da PAC, de particular interesse para a França, e a definição de uma posição comunitária na Rodada Kennedy, no GATT, particularmente importante para a Alemanha e os Países Baixos. As dificuldades foram superadas e a CEE pode participar de forma incisiva naquela rodada de negociações, mas a seqüência de acontecimentos ligados ao malogrado projeto de união política e ao veto francês ao ingresso do Reino Unido não foi estranha à crise institucional que eclodiria em

franca2.pmd 220 5/2/2004, 11:06

1965, de novo tendo a França como principal protagonista.

Aqueles acontecimentos haviam deixado mais claras as divergências entre a França e seus parceiros sobre a maneira como cada qual percebia o papel da CEE e, conseqüentemente, a forma como deviam funcionar as suas instituições. De Gaulle, defensor máximo da "Europa dos Estados", desejava que elas culminassem num órgão de cooperação intergovernamental. Como isto não era factível, cabia assegurar que o modus operandi e a competência dos órgãos existentes fossem de molde a assegurar a supremacia dos Estados-membros. Para tanto cumpria evitar a ampliação - e se possível mesmo restringir - os poderes da Comissão e da Assembléia parlamentar. E as divergências se refletiam também em questões como o uso do voto majoritário no Conselho e a fusão dos executivos das três Comunidades - CECA, CEE e Euratom. Esta última, justificável em termos da racionalização gerencial de instituições criadas em épocas distintas, era vista pelos partidários de uma Europa federal como oportunidade de aumentar os poderes da Comissão e da Assembléia frente ao Conselho, algo intolerável para de Gaulle. A crise se desencadearia em torno de uma proposta da Comissão relativa ao regulamento financeiro da PAC.

Os preços únicos para os cereais, aplicáveis a partir de 1967, tinham sido fixados em dezembro de 1964. Também fora já decidido que os direitos incidentes sobre as importações de produtos agrícolas ("prélèvements") fossem vertidos diretamente ao Fundo Europeu de Organização e Garantia Agrícola (FEOGA), criando assim "recursos próprios" da Comunidade para o financiamento da PAC. Tratava-se de uma decisão cara ao governo francês, na medida em que colocava tais recursos ao abrigo de decisões tópicas do Estados-membros. À medida que se decidia a criação de organizações comuns de mercados para a maioria dos produtos agrícolas, tais recursos tornavam-se, porém, insuficientes. Os regulamentos financeiros vigentes desde o início de 1962 deveriam expirar em 1 de julho de 1965. Tornava-se, pois, necessário propor outros e indicar a fonte dos recursos respectivos.

A Comissão propõe então que os "recursos próprios" incluíssem não apenas os prélèvements agrícolas, mas também os direitos aduaneiros cobrados sobre produtos industriais importados de terceiros países e fossem submetidos ao controle da Assembléia parlamentar. Desta forma, porém, ampliavam-se não apenas os recursos para

franca2.pmd 221 5/2/2004, 11:06

financiar a PAC, mas também os poderes da Assembléia e da própria Comissão, aumentando assim o grau de supranacionalidade da CEE. E mais. O presidente da Comissão, Walter Hallstein, optou por apresentar seu projeto à Assembléia parlamentar antes de submetê-lo ao Conselho. Foi uma manobra ousada, porém aparentemente mal calculada, porquanto a proposta da Comissão não chegou a satisfazer plenamente a Assembléia, onde muitos a consideraram tímida, nem, por distintos motivos, encontrou o respaldo unânime dos cinco parceiros da França. Em todo caso, tornava-se evidente o choque de percepções entre a Comissão e Paris. Como comenta Pierre Gerbet, *...de Gaulle ne voyait dans la Commission qu'un organe technique au service des gouvernements alors que celle-ci se considérait comme l'embryon du futur gouvernement européen*.[8]

A reação francesa foi incisiva. Formalizado o impasse no Conselho, a França, em 1 de julho de 1965, constatou a crise da Comunidade, chamou a Paris seu representante permanente e, durante os sete meses seguintes, pôs em prática a chamada política da "cadeira vazia": seus representantes deixaram de comparecer a qualquer reunião comunitária.

A crise só se resolveria em janeiro de 1966, pelo chamado "compromisso de Luxemburgo", uma fórmula tortuosa, mais política do que jurídica. Os cinco parceiros da França asseguraram a continuidade da letra dos tratados, mas reconheceram a necessidade de fazer sempre o máximo para respeitar os interesses nacionais antes de recorrer ao voto majoritário. A França, sem conseguir impor a modificação dos textos, deixara claro que não aceitaria a vontade majoritária quando estivessem em jogo seus interesses vitais - ou aqueles que ela considerasse como tais - e que não hesitaria em pôr em cheque as Comunidades se a isso tentassem forçá-la.

Os acontecimentos de 1965-66 e a fórmula encontrada para pôr fim ao impasse tiveram consideráveis conseqüências para o funcionamento e mesmo a evolução das Comunidades. O desenvolvimento institucional e as potencialidades políticas do tratado de Roma, no sentido desejado pelos federalistas, foram travados. Na prática, passou a vigorar a regra da unanimidade para as questões importantes - e mesmo para algumas que não o eram tanto. Em conseqüência, as decisões do Conselho tornaram-se mais lentas e a Comissão, forçada a garantir a aprovação geral para as suas propostas, tornou-se mais cautelosa nas suas iniciativas. A evolução dos acontecimentos não tinha impedido,

[8] GERBET, Pierre, op. cit., p. 319-20.

franca2.pmd 222 5/2/2004, 11:06

porém, a assinatura, em abril de 1965, do tratado de fusão dos executivos das Comunidades nem suas seqüelas impediriam sua entrada em vigor em 1º de julho de 1967.

Enquanto isso, uma segunda tentativa da Grã-Bretanha de ingressar na CEE e a reação francesa a ela viriam mais uma vez deixar clara a orientação de Paris em relação à construção da Europa e à sua posição na cena internacional.

As realidades do exercício do poder convenceram rapidamente os trabalhistas - vencedores das eleições de outubro de 1964 e que tanto se tinham oposto à primeira tentativa britânica de adesão - das vantagens, senão da necessidade, de negociarem o ingresso do Reino Unido na Europa dos Seis. Tirando ensinamentos da malograda experiência dos conservadores em 1962, moderaram as exigências e buscaram melhor entender-se com a França.

Apesar da reiteração pública de suas reservas em relação à adesão do Reino Unido, de Gaulle fez saber a seus parceiros que não impediria as Comunidades de examinarem a solicitação de Londres (logo seguida dos pedidos da Irlanda, da Dinamarca e, pouco mais tarde, da Noruega). No curso dos debates entre os Seis sobre o assunto, indicou, entretanto, que, caso se decidisse aceitar o ingresso da Grã-Bretanha, caberia substituir o sistema econômico dos Seis por uma zona de livre comércio e, neste caso, *abolir la Communauté et disperser ses institutions*. Aparentemente, de Gaulle não desejava a ampliação da CEE, temeroso de que isto levasse a um reagrupamento dos Estados-membros em torno da Grã-Bretanha e dos seus interesses econômicos e políticos, especialmente da sua tendência a alinhar-se mais com os Estados Unidos do que com a Europa. Tal eventualidade seria o malogro de toda a política francesa, que tinha perseguido consistentemente o objetivo de criar uma "Europa européia" - por oposição a uma "Europa atlântica" - capaz de desempenhar no âmbito mundial o papel de "terceira força." Frente ao segundo veto da França, seus parceiros puderam apenas manter na agenda o pedido de adesão do governo britânico, ao mesmo tempo em que deslocavam para outro foro sua disputa com Paris.

Em outubro de 1968, a Bélgica propôs que se estabelecesse, no quadro da União da Europa Ocidental, uma cooperação institucional entre os Sete sobre todos os assuntos não cobertos pelo tratado de Roma, entre os quais a política exterior e a defesa. A França, porém, se

franca2.pmd 223 5/2/2004, 11:06

opôs, vendo em tal iniciativa uma forma sorrateira de resolver o problema da cooperação com a Grã-Bretanha e de constituir com ela uma Europa política a Sete, quando seus parceiros se tinham recusado a estabelecê-la entre os Seis e segundo as concepções advogadas por Paris. Conseqüentemente, de Gaulle adotou em relação à UEO a política da "cadeira vazia" que praticara na CEE, mas sem se retirar da organização para não deixar o campo livre à Grã-Bretanha. O Conselho da UEO continuou, porém, a reunir-se sem a França.

A política externa francesa chegara assim a uma fase delicada no momento em que o país atravessava um período difícil em sua economia. Embora enfraquecida pelos acontecimentos de maio de 1968, a França não procurou retardar a entrada em vigor da união aduaneira, em 1 de julho de 1968, mas teve de pedir a derrogação provisória de algumas das suas obrigações e o apoio ao franco, bem como estabelecer o controle cambial. Lutava assim por manter-se fiel à Europa. Era, porém, a sua percepção da Europa que de Gaulle defendia intransigente e, às vezes, arrogantemente. Em 9 de setembro ele a reafirmava: *si la Communauté se faisait avec d'autres elle se dissoudrait ... la France a vécu longtemps sans le Marché commun et elle pourrait continuer à le faire ... le système dit supranational ... noierait la France dans un ensemble apatride et n'aurait d'autre politique que celle du protecteur d'outre-océan*. Como diria Kissinger, ele ... *judged policies not so much according to pragmatic criteria as according to whether they could contribute to the restoration of French self-esteem*.[9]

Qualquer que fosse, entretanto, a posição de de Gaulle, a era dos Seis e do respeito ao previsto no tratado de Roma estava chegando ao fim. A CECA e o Euratom tinham perdido a sua relevância, a CEE tinha-se firmado como protagonista da cena econômica mundial, mas não tinha assumido uma dimensão política internacional. A diplomacia francesa tinha obtido um êxito nada desprezível nas circunstâncias da época: não tendo conseguido criar no terreno político-estratégico a "Europa européia", a Europa "terceira força", tinha conseguido travar a formalização de uma "Europa atlântica", como desejariam não só Washington e Londres, mas também alguns dos seus parceiros comunitários. Apoiada no seu incontestável peso econômico, a Comunidade, embora firmemente integrada no bloco ocidental, mantinha uma certa disponibilidade política internacional, da qual, co-

[9] Kissinger, Henry, op. cit., pág. 603.

franca2.pmd 224 5/2/2004, 11:06

letivamente, ainda não sabia - nem sabe até hoje - exatamente o que fazer.

AMPLIAÇÃO GEOGRÁFICA E COOPERAÇÃO POLÍTICA

O ano de 1969 foi assinalado por dois acontecimentos importantes para as relações intra-européias - a saída do General de Gaulle da cena política francesa e a reunião de cúpula da Haia. Por um lado, o veto francês à ampliação da Comunidade e a flagrante divergência de percepções políticas entre os Seis criara uma atmosfera de crise. Por outro, ninguém desejava colocar em jogo o acervo comunitário, que tantos benefícios econômicos trouxera aos Estados-membros, inclusive à França. A substituição de de Gaulle por Pompidou iria facilitar a saída do impasse.

O novo Chefe de Estado declarava-se disposto a dar seguimento à política do seu antecessor, defendendo a idéia de uma Europa confederativa e rejeitando a supranacionalidade. Pragmático, acreditava, porém, na possibilidade de desenvolver gradualmente, através da cooperação política, uma Europa com personalidade própria, capaz de dar sua contribuição para o equilíbrio mundial. Em junho, Jacques Chaban-Delmas, o novo Primeiro Ministro, afirmava que a França, no tocante à construção européia, estava pronta ... *à aller aussi vite et aussi loin que nos partenaires sont eux-mêmes disposés à aller vite et loin dans le sens d'une Europe consciente de son destin propre* (grifo meu). E dias depois, o próprio Pompidou afirmava publicamente não ter objeção de princípio à adesão da Grã-Bretanha ou de outro país à Comunidade, mas sugeria uma reunião de Chefes de Estado ou de governo para definir as condições de tal adesão e suas conseqüências sobre o futuro da Comunidade. Em 1-2 de dezembro, realizou-se na Haia a reunião de cúpula sugerida, que aprovou a passagem à fase definitiva do tratado de Roma; a adoção em 1970 de um plano para o estabelecimento por etapas da união econômica e monetária; a forma de financiamento da PAC e a criação de recursos próprios da Comunidade e o aumento da competência monetária do Parlamento europeu, todos temas até então altamente controversos. Era um enorme avanço, embora persistissem consideráveis divergências quanto à competência das instituições e à união política. O degelo, possibilitado sobretudo pela mudança de atitude da França, levou a rápidos progressos na área monetária, na da cooperação política e, sobretudo, à primeira ampliação da Comunidade, com o

franca2.pmd 225 5/2/2004, 11:06

ingresso, a partir de 1 de janeiro de 1973, do Reino Unido, da Irlanda e da Dinamarca.

A união política propriamente dita continuou a ser uma questão problemática, porém foram feitos importantes progressos no tocante à cooperação política a partir da reunião da Haia. Em 27 de outubro de 1970, os Estados-membros aprovaram o primeiro "relatório Davignon", cujos objetivos relativamente modestos, embora significativos na época, eram assegurar a troca de informações e as consultas regulares entre os responsáveis pelas políticas exteriores nacionais, de modo a promover a solidariedade e uma melhor compreensão mútua dos grandes problemas internacionais. Cerca de três anos mais tarde, já foi possível adotar um relatório mais ambicioso, que previa, como regra geral, o compromisso de cada Estado-membro de consultar os demais antes de fixar definitivamente sua própria posição em questões de política internacional. Não havia qualquer compromisso de adotar posições comuns, as quais continuavam a depender de decisão unânime, mas era um passo importante no sentido de, pelo menos, melhor coordenar a atuação internacional dos Nove. Era também a expressão de uma crescente confiança no processo de cooperação por parte das duas principais potências políticas européias, França e Reino Unido, que aparentemente acreditavam na viabilidade de reforçarem as respectivas políticas graças ao apoio dos demais. E o movimento prossegue no mesmo sentido com a aceitação, em 13 de outubro de 1981, do compromisso dos Estados-membros de não tomarem, sem consulta prévia aos parceiros, iniciativas nacionais em questões importantes de política internacional que afetassem os interesses dos (já então) Dez.

Subsistiam, porém, as divergências internas, sobretudo naquilo que tinha a ver com uma efetiva e clara afirmação da identidade diplomática da Europa e de seus vínculos transatlânticos. Assim, o exercício da coordenação geralmente resultava em declarações, mas só excepcionalmente na adoção de medidas concretas, como no caso dos embargos contra a União Soviética, em 1980, por causa do Afeganistão, e contra a Argentina, em 1982, em razão da guerra das Malvinas. Quando os Estados Unidos propuseram uma nova Carta Atlântica, que caracterizava aquele país como tendo interesses e responsabilidades mundiais, em contraste com os países europeus, que só os teria no âmbito regional, houve um raro exemplo de colaboração anglo-france-

franca2.pmd 226 5/2/2004, 11:06

sa em matéria de relacionamento com Washington. Ela levou os Estados-membros a adotarem um texto que admitia não haver alternativa para o apoio militar americano à Europa, mas reclamava que as relações com Washington se fizessem sobre uma base de igualdade e declarava a determinação dos Nove de *s'affirmer comme une entité distincte et originale*. Quando da primeira crise do petróleo, 1973-74, porém, foi impossível contornar a divergência entre a posição americana, favorável à criação de um bloco de consumidores (América do Norte, Europa Ocidental e Japão) para tratar com os países exportadores, e a da França, preocupada em resguardar suas relações com os árabes e favorável ao estabelecimento de um diálogo euro-árabe. Ficou claro, porém, que, para os parceiros da França na CEE, quando se tratava de política mundial, a solidariedade atlântica era mais forte do que a européia.

DESAFIOS DE UMA NOVA REALIDADE

Ao iniciar-se o período contemplado neste ensaio, a Europa se defrontava com uma genuína crise de sobrevivência, que só podia ser enfrentada pela cooperação regional, em todo caso entre os países que integravam a aliança ocidental. Era mister reconstruir um continente arrasado pela guerra, proteger a Europa ocidental da ameaça soviética, protegê-la de si mesma, promovendo o entendimento franco-alemão e a inserção da Alemanha numa estrutura econômico-política que impedisse o ressurgimento do seu militarismo, assegurar o apoio militar dos Estados Unidos, indispensável frente à ameaça representada pela URSS. Estes eram objetivos comuns dos países da Europa Ocidental. Sua consecução era condição de sobrevivência para todos. Divergiam, porém, as percepções nacionais sobre a maneira de alcançá-los, conforme comentado nas seções anteriores deste ensaio. Divergiam particularmente as orientações britânica e francesa no tocante ao relacionamento com Washington e ao papel da Europa no contexto mundial. Nesse quadro complexo, como observa Walter Laqueur, *fear of Russia was probably the single most important cause generating greater willingness in Europe to cooperate*. Certamente não era, porém, a única. Em todo caso, à medida em que a integração econômica, fundada sobretudo na união aduaneira e na política agrícola comum, trazia benefícios aos Estados-membros da CEE e fortalecia a solidariedade entre eles, o

franca2.pmd 227 5/2/2004, 11:06

processo integracionista foi adquirindo, por assim dizer, a sua própria razão de ser. Assim, o desmoronamento do império e finalmente do próprio Estado soviéticos não abalou aquele processo, apesar das enormes dificuldades que indiretamente lhe iria criar. Na verdade, algumas das iniciativas mais importantes tendentes a aprofundar a integração praticamente coincidiram com os dramáticos acontecimentos políticos da Europa Oriental. O Ato Europeu Único, de 1986, que estabeleceu a criação do mercado único europeu, tornando necessárias modificações substanciais ao tratado de Roma, seguiu de perto a vitória do partido da reforma na URSS. O tratado de Maastricht, firmado em dezembro de 1991, que criou a União Européia, praticamente coincidiu com a implosão da União Soviética e o surgimento da Comunidade de Estados Independentes. E o tratado de Amsterdam foi concluído quando a Guerra Fria já passara à história e os países do antigo bloco soviético se candidatavam a ingressar na U.E.

Para a diplomacia francesa em particular, a derrocada do poderio soviético a partir de meados da década de 1980 suscitou alguns problemas fundamentais. A Alemanha, que tem um interesse político especial na construção da Europa, tinha sido até então um parceiro financeiramente generoso e relativamente cordato da França no esforço de integração regional. Com a queda do muro de Berlim, surgiu, porém, um parceiro mais cauteloso, em função dos enormes encargos econômicos decorrentes da reunificação, e potencialmente mais assertivo, com uma economia cerca de 30% maior do que a da França. Por outro lado, os países do Leste europeu, livres do domínio soviético, candidataram-se em massa a ingressar na União Européia. Sua adesão suscita, entretanto, problemas para o conjunto dos Estados-membros, na medida em que, mesmo escalonada ao longo de vários anos, seria difícilmente compatível com as atuais políticas regional e agrícola da U.E.. A França é de longe o maior beneficiário desta última e, portanto, um dos mais afetados. E há ainda a possibilidade de que os novos Estados-membros venham a tornar-se, por motivos econômicos e laços históricos, a zona de influência natural de uma poderosa Alemanha reunificada, que passaria a ocupar o centro de uma União Européia enormemente ampliada. Como teria comentado um alto funcionário francês, *France still has not got over the psychological shock of German unification. Preventing the rise of German power has been a French national goal almost since*

franca2.pmd 228 5/2/2004, 11:06

the time of Richelieu. Now France is searching for a new strategy, but I'm not sure it will find it.[10]

Apesar dos problemas que suscitam, os pedidos de adesão são politicamente irrecusáveis. A dificuldade que se coloca não é, pois, em relação à idéia mesma da ampliação da União Européia, mas de como realizá-la. Que mudanças introduzir nas atuais instituições comunitárias, de modo que a U.E. possa funcionar não mais com os atuais quinze membros, mas, ao final do processo, com vinte e sete ou vinte e oito? Como tais mudanças institucionais implicarão necessariamente um maior recurso a decisões majoritárias, em que áreas se manteria o poder de veto dos Estados-membros e qual o peso relativo do voto de cada um? Que condições de adesão estabelecer que sejam aceitáveis para os atuais Estados-membros e para os candidatos?

As duas primeiras questões foram o cerne da reunião de cúpula de Nice, em dezembro do ano passado, e deixaram muito claro o problema com que crescentemente se defrontará a diplomacia francesa - o inevitável aumento do peso da Alemanha dentro da U.E. e no processo seu decisório. A situação é bem ilustrada pelas difíceis negociações em torno da forma de votação a ser adotada nas futuras decisões do Conselho. A Comissão propusera um sistema relativamente simples, pelo qual cada país teria um voto e as decisões seriam tomadas pelo sistema chamado de "dupla maioria simples" - a maioria dos Estados-membros, desde que tivessem mais de 50% da população da U.E.. Tal proposta deixaria, porém, a França na situação de ser apenas um voto entre quinze (ou quantos venham a ser os Estados-membros no futuro) e daria uma vantagem à Alemanha, em função da sua maior população (82 milhões de habitantes, contra 59 da França). Finalmente, acordou-se em atribuir 29 votos (atualmente têm 10) a cada um dos quatro países mais populosos (Alemanha, Grã-Bretanha, França e Itália) e 27 (8 pelos critérios atuais) aos dois seguintes (Espanha e, no futuro, supostamente, Polônia). O sétimo (Países Baixos) terá apenas 13 votos e os demais, números ainda menores. Uma decisão por maioria qualificada exigirá 74,6% dos votos e os países que a apoiem deverão representar 62% da população total da U.E. Na situação demográfica atual, qualquer coalizão de três países grandes e um pequeno poderá bloqueá-la.

[10] Citado em inglês em Rachman, Gideon, "Europe's magnetic attration - A survey of European Union enlargement", in "The Economist", 19-25 de maio de 2001.

franca2.pmd 229 5/2/2004, 11:06

Houve, pois, uma concentração de poder em favor dos países maiores e, entre eles, uma vantagem para a Alemanha. O grande esforço da França foi no sentido de limitar tal vantagem.

Houve também um aumento do número de áreas em que as decisões podem ser tomadas por maioria qualificada, o que representa um progresso no sentido da coesão e da supranacionalidade. Em sentido oposto, decidiram-se os Quinze por um aumento da "flexibilidade": qualquer grupo de oito ou mais Estados-membros poderá optar por aprofundar a sua integração em determinada área, a exemplo do que hoje ocorre com a zona do euro.

Dada a acrimônia dos debates e a magnitude dos interesses nacionais em confronto, é fácil compreender a euforia dos quinze chefes de Estado ou de governo que participaram da reunião de Nice - e especialmente do Presidente Chirac, como anfitrião - quanto ao êxito diplomático alcançado. Cabe, porém, indagar em que situação tais desenvolvimentos deixam a U.E. e, no tocante ao assunto específico do presente trabalho, a política francesa na Europa.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Numa simplificação extrema, pode-se dizer que a política européia da França no após-guerra tem visado a construir uma Europa que, sob a liderança francesa, pudesse ocupar um lugar próprio na cena mundial. Tratava-se assim de restituir ao país a sua auto-estima, devolvendo-lhe, senão a posição de potência singular de primeira grandeza, à qual as condições do mundo já não lhe permitiam aspirar, pelo menos a capacidade de influir mais incisivamente no desenvolvimento das grandes questões internacionais. Inicialmente, era a política de um país debilitado pela guerra, que procurava congregar outros igual ou ainda mais débeis, com vistas a poder atuar com um mínimo de autonomia num mundo bipolar. Ela se tornaria mais assertiva e ambiciosa com a recuperação e o desenvolvimento econômico do país, mas se manteria fiel ao sentido geral do esquema inicial, como ilustrado pelo desenvolvimento de uma força própria de dissuasão nuclear e pelo aceno com a possibilidade de "europeizá-la".

Opunham-se aos seus desígnios o peso avassalador do poderio americano - que, entretanto, durante a Guerra Fria, tinha de ser aceito

franca2.pmd 230 5/2/2004, 11:06

e mesmo cultivado como salvaguarda contra a ameaça soviética - e a posição da Grã-Bretanha, mais identificada com a percepção política de Washington do que com qualquer objetivo de auto-afirmação européia. Tornava-se necessário, portanto, criar em torno da França um núcleo de países continentais receptivos à liderança de Paris. Para tanto era essencial um firme entendimento com a Alemanha - potencialmente a nação mais importante do continente e que precisava inserir-se econômica e politicamente na Europa para reconquistar a plenitude da sua soberania e a aceitação dos seus vizinhos - e um certo distanciamento da Grã-Bretanha, oposta à formação de um bloco continental liderado pela França.

A evolução dos acontecimentos ao longo das últimas cinco décadas levou, porém, a uma situação algo paradoxal. O grupo inicial de seis países ampliou-se para quinze e poderá chegar - em decorrência da implosão do império soviético - a vinte e sete ou vinte e oito em mais uma década, conforme o desenvolvimento das negociações respectivas. A atual União Européia de quinze países já é uma potência econômica mundial capaz, em certas áreas, de ombrear com os Estados Unidos ou mesmo de ultrapassá-lo. O êxito do projeto integracionista continental forçou o Reino Unido, já no começo da década de 1960, a abandonar a sua oposição inicial e a pleitear a adesão aos Seis. Os avanços no processo de integração econômica não foram, porém, acompanhados de progresso sequer semelhante no terreno político. E mesmo na área econômica alguns desenvolvimentos vieram alterar algumas das expectativas iniciais em relação ao processo. O aprofundamento da integração chegou a um ponto em que, em algumas áreas, não mais foi possível encontrar fórmulas aceitáveis para todos os Estados-membros - a união econômica e monetária (UEM) e o conseqüente surgimento da moeda única só foram aceitos por onze Estados-membros, e a cúpula de Nice terminou por formalizar a noção de "flexibilidade", como vimos acima. A reunificação da Alemanha aumentou o peso daquele país dentro da U.E. e o ingresso previsível de um número significativo de países da Europa Central e Oriental presumivelmente o aumentará ainda mais, limitando correspondentemente a capacidade de liderança da França.

Tal como sintetizada acima, a política européia da França buscava responder aos problemas de afirmação internacional enfrentados por um país situado num continente dividido pela rivalidade po-

franca2.pmd 231 5/2/2004, 11:06

lítica e militar das duas superpotências; um país que claramente pertencia a um dos blocos em confronto, mas que, ao mesmo tempo, aspirava a um grau de autonomia que lhe permitisse ser mais do que simples caudatário da potência líder do Ocidente. Para atingir tal objetivo, nunca hesitou em tornar-se um transtorno para os seus parceiros na CEE ou na Aliança Atlântica. Hoje, num mundo no qual a ameaça russa e o risco de conflito bélico entre as grandes potências foram reduzidos ao mínimo, e onde, em conseqüência, os problemas econômicos ganharam enormemente em importância relativa, uma Europa integrada deixa de ser uma aspirante à modesta posição de "terceira força" política no âmbito mundial para tornar-se, pelo menos em tese, uma competidora direta dos Estados Unidos. Em tais circunstâncias, as questões e os desafios que se colocam aos planejadores políticos de uma potência européia que pretenda fazer da U.E. - efetivamente e não apenas em tese - um protagonista da cena política - e não somente econômica - mundial são fundamentalmente distintos dos que se colocavam aos estadistas franceses que buscavam construir uma "Europa européia", em contraste com a "Europa atlântica" desejada por outros.

É neste novo contexto que caberia perguntar, por exemplo, se uma U.E. de mais de vinte países, onde a capacidade de liderança de qualquer deles individualmente ficará necessariamente diluída, poderá algum dia desenvolver uma política externa e de segurança comum (PESC). Se a maior concentração de poder em um pequeno grupo de países grandes, como acordado em Nice, poderá compensar, pelo surgimento de uma espécie de liderança colegiada, tal diluição da capacidade de influência de cada um. Em que medida uma Europa "flexível" - onde todos estariam sujeitos a determinadas regras gerais (como as relativas à liberdade do comércio intrazonal e à TEC), mas onde haveria diferentes "clubes" parcialmente superpostos - permitiria uma atuação internacional mais incisiva e solidária do conjunto em algumas áreas fundamentais ou, ao contrário, levaria à perda de coesão interna da U.E., debilitando a sua presença internacional.

É claro que uma resposta cabal a essas perguntas - e a muitas outras que se poderiam formular - seria ainda prematura, porém alguns aspectos já são suficientemente claros para merecerem um breve comen-

franca2.pmd 232 5/2/2004, 11:06

tário. As dificuldades até agora encontradas, dentro da U.E.-15, para a formulação de uma PESC, não deixa dúvidas de que formulá-la numa União Européia de mais de vinte Estados-membros será praticamente inviável. Essa avaliação pessimista da futura capacidade de atuação internacional solidária de uma Europa (razoavelmente) integrada parece confirmada pela necessidade, percebida pelos líderes dos Quinze na reunião de Nice, de formalizarem a possibilidade de recurso à "flexibilidade" em áreas nas quais a participação de todos se revele inviável. A hipótese mais otimista seria, pois, que se chegasse a uma política externa que fosse comum a apenas um grupo de países, a exemplo do que hoje ocorre em relação à UEM. Porém, em tese, tal núcleo deveria incluir, entre outros, a Alemanha, a França e a Grã-Bretanha - e as diferenças entre os três auguram mal para o êxito da empreitada. Do ponto de vista francês, há ainda o complicador adicional de que a capacidade de liderança da França na Europa tende a ser crescentemente afetada pela diluição do poder de cada Estado-membro e pelo aumento do peso relativo da Alemanha. Pelo menos até o início da década de 90, a cooperação franco-alemã vinha sendo a força motriz do processo de integração. Resta saber se, nas novas circunstâncias, Paris conseguirá entender-se com Berlim como antes se entendia com Bonn - e vice-versa. É uma situação que traz à mente a observação de Kissinger sobre o peso internacional da Alemanha - *too big for Europe, too small for the world*.[11] E suscita a dúvida sobre se terá havido algo de profético na advertência que Kohl teria feito a Mitterrand por ocasião do primeiro encontro dos dois como líderes dos respectivos países: *Make no mistake. I am the last pro-European German Chancellor*[12]. Ademais, no caso da hipotética formação de um núcleo europeu de política externa, caberia ainda indagar de que maneira a presença nele do Reino Unido, fiel escudeiro dos EUA, afetaria ainda mais o funcionamento do eixo França-Alemanha - se é que tal expressão ainda seria adequada.

Em qualquer hipótese, as mudanças ocorridas na Europa e no mundo, sobretudo a partir da derrocada do império soviético, colocam a política européia da França diante de desafios muito diferentes

[11] Citado em ASH, Timothy Garton, "Europe's Endangered Liberal Order", in *Foreign Affairs*, March/April 1998, p. 58.

[12] Citado em ARDAGH, John, op. cit., p. 679.

[13] DELORS, Jacques, *La France par l'Europe*, citado em inglês em ASH, Timothy Garton, op. cit., p. 55.

franca2.pmd 233 5/2/2004, 11:06

daqueles que, em 1988, permitiam a Jacques Delors opinar que *creating Europe is a way of regaining that room for manoeuvre necessary for 'a certain idea of France'*.[13]

[13] DELORS, Jacques, *La France par l'Europe*, citado em inglês em Ash, Timothy Garton, op. cit., p. 55.

franca2.pmd 234 5/2/2004, 11:06

franca2.pmd 235 5/2/2004, 11:06

franca2.pmd 236 5/2/2004, 11:06