# Europa

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES

*Ministro de Estado* Embaixador Celso Amorim
*Secretário-Geral* Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO

*Presidente* Embaixador Jeronimo Moscardo

*Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais* Embaixador Carlos Henrique Cardim

A *Fundação Alexandre de Gusmão*, instituída em 1971, é uma fundação pública vinculada ao Ministério das Relações Exteriores e tem a finalidade de levar à sociedade civil informações sobre a realidade internacional e sobre aspectos da pauta diplomática brasileira. Sua missão é promover a sensibilização da opinião pública nacional para os temas de relações internacionais e para a política externa brasileira.

Ministério das Relações Exteriores
Esplanada dos Ministérios, Bloco H
Anexo II, Térreo, Sala 1
70170-900 Brasília, DF
Telefones: (61) 3411 6033/6034/6847
Fax: (61) 3322 2931, 3322 2188
Site: www.funag.gov.br

II Conferência Nacional de Política Externa e
Política Internacional - II CNPEPI

"O Brasil no mundo que vem aí"

# Europa

Rio de Janeiro, 29 de junho de 2007

Brasília, 2008

Copyright ©, Fundação Alexandre de Gusmão

Equipe técnica:
Maria Marta Cezar Lopes
Lílian Silva Rodrigues

Projeto gráfico e diagramação:
Cláudia Capella e Paulo Pedersolli

Impresso no Brasil 2008

Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional - II CNPEPI : (2. : Rio de Janeiro : 2007) : O Brasil no mundo que vem aí.
Seminário : Europa - Brasília : Fundação Alexandre de Gusmão, 2008.

156 p.

ISBN 978-85-7631-101-0

1. Política externa – Europa. 2. Política internacional. I. Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional. II. CNPEPI : 2. : Rio de Janeiro : 2007.II. Título.

CDU: 327 (4) (042)

Direitos de publicação reservados à

Fundação Alexandre de Gusmão
Ministério das Relações Exteriores
Esplanada dos Ministérios, Bloco H
Anexo II, Térreo
70170-900 Brasília – DF
Telefones: (61) 3411 6033/6034/6847/6028
Fax: (61) 3411 9125
Site: www.funag.gov.br
E-mail: funag@mre.gov.br

Depósito Legal na Fundação Biblioteca Nacional conforme Lei n° 10.994 de 14/12/2004.

# SUMÁRIO

Apresentação ..... 7

I. As instituições nos processos de integração regional e seu impacto no Acordo Mercosul - União Européia ..... 11
*Patrícia Luíza Kegel*
*Mohamed Amal*

II. Alguns aspectos da Construção da União Européia ..... 33
*Renato G. Flores Jr.*

III. O Birregionalismo União Européia - América Latina e a Mudança Global. Uma proposta para a responsabilidade global através do regionalismo e interregionalismo ..... 53
*Reimund Seidelmann*

IV. Europa: Perspectivas e Desafios ..... 113
*Riccardo Petrella*

V. Uma Idéia de Europa ..... 133
*Franklin Trein*

# APRESENTAÇÃO

## APRESENTAÇÃO

"São muitos os valores e os projetos que vinculam a Europa, a América Latina e o Caribe. Nossas regiões vêm aprofundando seus processos de integração. É um objetivo maior não apenas dos governos mas, sobretudo, de nossas sociedades."

Discurso do Presidente Lula
Viena, 12 de maio de 2006.

Os textos que compõem esta publicação foram apresentados no Seminário preparatório sobre a Europa da II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional: "O Brasil no mundo que vem aí", realizado no dia 29 de junho de 2007, Palácio Itamaraty, Rio de Janeiro.

# I.

# AS INSTITUIÇÕES NOS PROCESSOS DE INTEGRAÇÃO REGIONAL E SEU IMPACTO NO ACORDO MERCOSUL - UNIÃO EUROPÉIA

# AS INSTITUIÇÕES NOS PROCESSOS DE INTEGRAÇÃO REGIONAL E SEU IMPACTO NO ACORDO MERCOSUL - UNIÃO EUROPÉIA

Patrícia Luíza Kegel[1]
Mohamed Amal[2]

## 1. INTRODUÇÃO

No contexto da integração regional, situam-se dois grandes modelos institucionais: o supranacional, que corresponde à experiência da União Européia, e o intergovernamental, utilizado com variantes por todos os demais blocos econômicos e pelo Mercosul, em particular. A União Européia é jurídica e politicamente caracterizada pela supranacionalidade, sendo sua contraface econômica uma união econômica e monetária, com a instituição de um mercado interno e de uma moeda única (mesmo que nem todos os Estados Membros tenham tomado o Euro como moeda). Já o Mercosul adotou o padrão intergovernamental clássico para organizar sua estrutura institucional, mantendo nos seus Estados Partes todo o controle do processo decisório, sendo que há necessidade de consenso para se gerar qualquer tipo de decisão. Quanto à sua profundidade, o Mercosul encontra-se no estágio de uma "União Aduaneira em implantação", traduzindo a dificuldade de consolidação da zona de livre comércio e a constante perfuração da Tarifa Externa Comum. No entanto, tal situação não

[1] Doutora em Direito Internacional pela Universidade Federal de Santa Catarina e Mestre em Direito Constitucional Comparado, pela Universidade de Münster, Alemanha. É Professora de Direito Internacional na Universidade Regional de Blumenau, Membro Fundador da Associação de Estudos da Integração Européia no Brasil (European Community Studies Association) •ECSA-Brasil e Vice-Presidente na atual gestão. E-Mail: paluke@furb.br
[2] Doutor em Engenharia de Produção pela Universidade Federal de Santa Catarina. É Professor de Economia Internacional no Departamento de Economia e do Programa de Pós-Graduação da Universidade Regional de Blumenau – FURB, além de Consultor em Comércio Exterior. E-Mail: amal@furb.br

impede, ou não deveria impedir, a progressiva formação de uma política comercial comum correspondente à União Aduaneira.

Ambos os modelos possuem especificidades próprias que afetam distintas esferas nos respectivos processos de integração regional. A crescente importância das instituições na definição e alcance do desenvolvimento econômico de um determinado país ou região, constituirá o contexto teórico deste trabalho, que tem por finalidade abordar determinados aspectos da integração européia e do Mercosul, sob a ótica da eficácia de suas instituições para alcançar os objetivos desejados.

No caso europeu, serão abordados os problemas decorrentes da indefinição na repartição de competências entre a UE, seus Estados Membros e os diversos órgãos comunitários[3], e as dificuldades daí decorrentes para a atuação comunitária nos foros internacionais de negociação comercial. Já no Mercosul, será estudada a opção intergovernamental e a dificuldade em consolidar seu quadro jurídico e institucional.

Neste sentido, o objetivo deste trabalho é verificar em que medida as estruturas institucionais de ambos os blocos influem na negociação e celebração de acordos comerciais, em especial, no Acordo Mercosul - União Européia. Em outros termos, trata-se de indagar qual a relevância do quadro institucional em ambos os blocos no contexto das negociações internacionais. Desta forma, procuraremos avaliar em que medida estruturas institucionais menos eficazes, ou mais frágeis, afetam a capacidade de atuação internacional, tanto da UE quanto do Mercosul, e seu impacto no acordo conjunto.

## 2. INSTITUIÇÕES E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

Apesar das sociedades possuírem diferentes instituições jurídicas, políticas e econômicas, as leis de oferta e demanda, os

[3] Em que pese o projeto de uma Constituição Européia, ainda em processo de ratificação.

processos competitivos de mercado e a teoria geral de equilíbrio foram tradicionalmente considerados os únicos aspectos relevantes para o entendimento e explicação de resultados econômicos, tais como, desenvolvimento e atração de investimentos[4]. Tal concepção vem sendo amplamente influenciada pela teoria econômica neoclássica, para quem o equilíbrio numa economia, assim como as variáveis econômicas relevantes, tais como os preços e produtos, podem ser explicadas apenas por si mesmo. Deste modo, as variações das estruturas institucionais entre os países foram simplesmente desconsideradas, ou tratadas apenas como fatores secundários. No entanto, a evolução das teorias econômicas vem apontando para a importância crescente do quadro institucional na definição do desempenho econômico em geral, e de atração de investimentos em particular. Desta forma, a eficiência dos sistemas jurídico, político e administrativo, tornou-se essencial para determinar o grau de desenvolvimento econômico, e impôs a análise do papel das instituições e seu impacto sobre o desempenho das economias, como um dos fatores chave para apresentar elementos de explicação das diferenças nas taxas de crescimento e renda per capita entre os países.

O trabalho de North (1990) é fundamental para entender esta relação entre mudança institucional e desenvolvimento econômico. Segundo este autor, as instituições devem ser entendidas como sendo as regras do jogo, ou seja, são as restrições criadas pela sociedade e que constituem a forma através da qual ocorre a interação de seus membros. Sua função é reduzir a incerteza, ao proporcionar uma estrutura à vida cotidiana, definindo e limitando o conjunto de escolhas dos

[4] No âmbito da literatura especializada, o desenvolvimento econômico e a atratividade para investimentos diretos externos de um determinado país ou região têm sido habitualmente vistos sob a ótica das condições macroeconômicas. Fatores como tamanho e crescimento do mercado, disponibilidade do fator trabalho e seus custos, níveis de inflação e de endividamento externo e a situação do balanço de pagamentos foram sempre considerados os principais indicadores de desenvolvimento econômico e do grau de atratividade para projetos de investimento internacional e comércio.

indivíduos. A incerteza, para North, dificulta a possibilidade de transações entre os indivíduos. Assim, a eficiência dos mercados depende das instituições de suporte capazes de definir e fornecer regras formais e informais de jogo para o funcionamento da economia de mercado. Este papel das instituições deverá, não somente ter como conseqüência a redução dos custos de transação[5] e informação, mas também, do grau de incerteza e instabilidade das sociedades e economias (Munhoz, 2004). Desta forma, as instituições ocupam um lugar central na análise do processo de desenvolvimento econômico, pois definem o ambiente em que funciona a economia, facilitando a interação entre os indivíduos e a razão pela qual a mudança institucional determina o modo como a sociedade e a economia evoluem no tempo. Por outro lado, a debilidade das instituições jurídicas afeta profundamente o desenvolvimento econômico, pois reduz a segurança jurídica, aumenta a incerteza e os riscos, terminando por comprometer o planejamento de agentes privados, bem como as demais instituições.

No quadro desta perspectiva institucional de análise, os acordos de integração regional de maior alcance dão origem a Organizações Internacionais destinadas a implementar a cooperação econômica, comercial e, eventualmente, política, consideradas como objetivo principal do acordo. Em seu âmbito, são criadas estruturas institucionais destinadas a administrar o processo propriamente dito. Dependendo da profundidade da integração desejada, o ambiente institucional criado para gerenciar a implantação e o desenvolvimento dos objetivos acordados poderá ser mais ou menos intenso. As decisões adotadas nas instâncias criadas para administrar o bloco passam a substituir as instâncias nacionais correspondentes, nas áreas em que o Tratado Constitutivo reservou para as competências do bloco. Ou

[5] Os custos de transação são, por exemplo, os custos de descobrir os preços relevantes, de negociar e concluir contratos, de acompanhar e impor os contratos, de informação, etc. e são influenciados pelo conjunto de atributos que afetam a tomada de decisões e pelo "ambiente institucional".

seja, as informações e expectativas dos agentes econômicos deixam de derivar dos governos nacionais e passam a estar vinculadas às instâncias conjuntas.

Neste sentido, o debate sobre a eficiência das instituições em processos de integração regional torna-se essencial para o sucesso de projetos nacionais conjuntos de desenvolvimento e, sobretudo, da capacidade dos blocos de garantir uma inserção internacional competitiva e celebrar acordos de cooperação (Mercosul/UE) com outros blocos e espaços econômicos integrados. Ou seja, tanto os fluxos de comércio, como de investimento inter- e intra-bloco estão diretamente vinculados à qualidade das instituições regionais, pois sua fragilidade afeta os custos de transação, relacionados ao nível de transparência na tomada de decisões políticas, acesso às informações e de maior ou menor grau de burocracia e corrupção.

Assim, nas próximas seções, passamos a avaliar os dois modelos de integração regional e de que forma seu arcabouço institucional compromete a capacidade de ambos em celebrar acordos e manter a sustentabilidade do processo integracionista.

## 3. A CONDICIONANTE INSTITUCIONAL DA UE

A característica central da União Européia (UE)[6], condicionante de sua especificidade institucional e jurídica, é sem dúvida, a supranacionalidade, a qual permitiu, historicamente, a ampliação e o fortalecimento das competências comunitárias e das

[6] A União Européia, baseada em três pilares, foi criada com o Tratado de Maastricht, de 1992, com as subseqüentes alterações efetuadas pelo Tratado de Amsterdã, de 1997, e o Tratado de Nice, de 2001.Sua concepção original refletiu a necessidade, à época do Tratado de Maastricht, de um marco institucional que articulasse as Comunidades Européias, ou seja, o pilar comunitário, com os demais pilares intergovernamentais. Neste caso, as três Comunidades Européias pré-existentes continuaram a subsistir, sendo agrupadas dentro do pilar comunitário sob a denominação "Comunidade Européia", o único pilar supranacional. Os outros dois pilares, a Política Externa e de Segurança Comum e a Cooperação Policial e Judiciária em Matéria Penal, em que pese

instituições responsáveis por sua implementação[7]. Não existe uma definição unívoca de supranacionalidade, sendo este conceito normalmente utilizado na União Européia para designar um conjunto de características que, por sua peculiaridade e intensidade, distinguem as relações jurídicas comunitárias das relações existentes nas Organizações Internacionais tradicionais. Nestas, as relações internas são de natureza intergovernamental, sendo regidas pelos princípios da igualdade soberana entre os Estados e pela não ingerência nos assuntos internos dos Estados Membros.

Em comparação com os procedimentos intergovernamentais, a supranacionalidade pode ser qualificada como existindo apenas no âmbito da União Européia e designando um novo tipo de Organização Internacional, em que os Estados Membros não se encontram mais em situação de absoluta igualdade, é permitida a ingerência em seus assuntos internos. A relação entre a organização e os Estados deixa de ser de coordenação e passa a ser de subordinação destes àquela, implicando assim numa transferência substancial de competências legislativas, executivas e judiciárias, por

a existência de "pontes comunitárias", possuem um caráter mais próximo da intergovernamentabilidade. Ou seja, a segunda e a terceira colunas articulam-se segundo técnicas tradicionais de cooperação entre Estados, desenvolvendo-se em setores não abrangidos pelo processo de integração, centrado basicamente em questões econômicas. O objetivo foi incluir estes novos setores no esforço integracionista, sem submetê-los, no entanto, ao mesmo modelo aplicado na Comunidade Européia, ou seja, sem a utilização dos mecanismos comunitários supranacionais. Deste modo, estas colunas diferenciam-se do modelo comunitário pelo seu menor grau de institucionalização, menor transferência de competências por parte dos Estados a favor da estrutura institucional comunitária e por um procedimento decisório bastante mais complexo, no qual as competências são amplamente compartilhadas com os Estados-membros. Neste sentido, mesmo com a tendência favorável à "comunitarização" dos pilares intergovernamentais, os Estados-membros mantêm considerável parcela de autonomia e competências próprias nestas áreas.

[7] É o caso, por exemplo, do chamado "ativismo jurisdicional", sendo que o Tribunal de Justiça das Comunidades Européias reiteradamente enfatizou a particularidade do projeto de integração europeu e do Direito Comunitário, e sua diversidade em relação a outras organizações internacionais de cunho intergovernamental e perante o Direito Internacional Público clássico.

parte dos Estados, em favor da organização, e possibilitando o estabelecimento de uma ordem jurídica própria, independente dos sistemas jurídicos nacionais.

Neste sentido, a supranacionalidade comunitária criou um quadro jurídico e institucional específico, que garantiu o cumprimento das regras destinadas a implementar o mercado comum, mesmo que à revelia circunstancial de alguns Estados Membros ou de conjunturas políticas e econômicas nacionais eventualmente contrárias à integração. Em sua trajetória, portanto, a UE consolidou-se como um exemplo único de processo de integração regional que, ao promover a livre circulação dos fatores produtivos e instituir um mercado comum, dotou-se, simultaneamente, de um arcabouço jurídico e institucional inédito na experiência política internacional.

Se a União Européia distingue-se das demais Organizações Internacionais por possuir uma estrutura supranacional, ela também possui características institucionais que a diferenciam de um Estado. Quando se relaciona, política e comercialmente com a UE, tende-se a considerá-la como um todo orgânico e político, ou seja, da mesma forma que um Estado. No entanto, a UE não é um Estado nacional, não possuindo certas características que o determinam, e em especial, não possuindo a "*Kompetenz-kompetenz*". Este termo tem sido utilizado pela literatura européia (Borchardt, 1999), para designar a capacidade dos Estados em criar novas competências de ações executivas, legislativas e jurisdicionais. É exatamente esta competência originária que falta à União Européia, pois suas competências são derivadas, ou seja, são competências de atribuição – atribuídas pelos Estados Membros aos órgãos comunitários - as quais só podem ser exercidas dentro de estritos padrões de procedimento. Neste sentido, ao contrário dos demais atores internacionais tradicionais, a UE não se constitui em uma unidade territorial administrativa, usualmente conhecida como Estado, ou uma Confederação de Estados e nem uma Organização Internacional tradicional.

Partindo do pressuposto que uma das características dos Estados nacionais é a vinculação de suas estratégias internacionais, sob a liderança e responsabilidade política de um governo eleito, o qual garante a unidade da atuação externa deste Estado, gostaríamos de apontar para a forma, até certo ponto inédita, de como a UE se relaciona externamente e os problemas daí decorrentes[8].

Ao contrário de um Estado, a formulação das estratégias internacionais européias tem que levar em consideração sua atual composição ampliada com 27 Estados Membros, com interesses estratégicos, políticos e comerciais potencialmente divergentes entre si e com os objetivos comunitários como um todo.

Outro aspecto bastante relevante na condução da atuação externa da União Européia está relacionado aos dispositivos de repartição de competências entre a Comunidade Européia e seus Estados Membros (Kegel, 2003). Ocorre que, por características peculiares ao Tratado da Comunidade Européia[9] (TCE), não foi realizado um catálogo estrito e coerente de repartição de competências entre os Estados Membros e a Comunidade, tal como nas Constituições de Estados Federativos, ocasionando, desta forma, uma tensão que opôs, historicamente, Comunidade versus Estados Membros. Esta tensão também foi refletida nas disputas entre a Comissão (representante legítima dos interesses comunitários) e o Conselho (compreendido como porta-voz dos interesses nacionais). Por sua vez, o sistema decisório interno da União é bastante complexo, pois envolve vinte e oito perspectivas eventualmente distintas: a da União, juntamente com suas várias instituições nem sempre atuando de forma

[8] É importante enfatizar que o âmbito deste estudo está restrito às relações comerciais externas da UE, não contemplando a Política Externa e de Segurança Comum (PESC), a qual está situada em outro pilar da UE.

[9] O Tratado da Comunidade Européia abrange o conjunto do "Direito Comunitário Primário", ou seja, os Tratados Constitutivos, os Termos de Adesão e os Tratados que modificam ou complementam os Tratados Constitutivos, tais como interpretados pelo Tribunal de Justiça das Comunidades Européias.

harmoniosa, e a de cada um dos Estados Membros. A transferência de soberania e, portanto, dos problemas envolvendo o exercício de competências, estendeu-se também ao domínio das relações exteriores da UE, afetando, assim, a atuação internacional de seus Estados Membros.

De forma bastante esquemática, podemos dividir as competências comunitárias externas como sendo exclusivas e repartidas com os Estados Membros. No âmbito das competências exclusivas, apenas a Comunidade e seus órgãos atuam no procedimento de negociação, celebração e gestão dos acordos internacionais. É o caso, por exemplo, dos temas cobertos pela Política Comercial Comum (art. 133 TCE), os quais incluem mercadorias, produtos agrícolas e padrões sanitários e fito-sanitários, e determinados aspectos da propriedade intelectual e de serviços. Já no caso dos chamados "acordos mistos", nos quais as competências são repartidas entre a Comunidade e os Estados Membros, a negociação do acordo é efetuada por membros da Comissão, acompanhados, porém, por representantes dos Estados. O que diferencia substancialmente este tipo de acordo daqueles celebrados exclusivamente pela Comunidade Européia é o procedimento de ratificação, que se desdobra em 28 vias diferentes: do lado comunitário, o acordo é enviado ao Parlamento Europeu e, nos Estados, aos vinte e sete Parlamentos nacionais para referendo legislativo. As áreas compreendidas nos acordos mistos estendem-se aos domínios clássicos da cooperação internacional, como educação e pesquisa, saúde, cooperação para o desenvolvimento, apoio ao meio-ambiente e energia, entre outros. É necessário observar que acordos sobre investimento também são mistos, pois a competência situa-se na esfera dos Estados.

Significa, portanto, que os acordos mistos possuem uma extensão muito maior do que os acordos exclusivos, celebrados no âmbito restrito das competências comunitárias, o que os torna bastante mais complexos, em termos procedimentais, do que os acordos

exclusivos. Mas significa, também, que existe uma classe de acordos, em torno dos quais existe um amplo consenso político, seja pelo aspecto das vantagens comerciais, seja pela perspectiva geopolítica. Deste modo, o fator preponderante para determinar a forma e o conteúdo dos acordos celebrados pela Comunidade serão seus interesses políticos, comerciais e estratégicos. O que a torna tão absolutamente inédita é a necessidade de conciliação destes interesses com os dos vinte e sete Estados Membros e sua visão histórica e política próprias.

O estabelecimento de uma União Aduaneira e, posteriormente, de um Mercado Comum resultou na necessidade de uma manifestação comercial conjunta da Comunidade e de seus Estados Membros perante países terceiros. Neste sentido, a efetivação do mercado interno e as vantagens dele provenientes implicaram na adoção de medidas uniformes destinadas a garanti-lo, ou seja, uma política comercial comum como complemento das políticas internas orientadas a implementar o processo de integração regional (Kapteyn e Themaat, 1998). No entanto, a crescente complexidade das relações econômicas e comerciais internacionais expôs o potencial conflito de seu exercício por parte da Comunidade e de seus Estados Membros.

É importante salientar que os principais acordos a serem negociados atualmente são do tipo acordo misto, que exige a ratificação de todos os vinte e sete Estados Membros e do Parlamento Europeu. Desta forma, a situação de potencial conflito interno à UE é expressa na possibilidade de um único Estado-Membro poder impedir o avanço das negociações comerciais internacionais, tanto no âmbito da OMC quanto em negociações bilaterais, como no acordo com o Mercosul, apenas com a negativa da ratificação do acordo final. Ou seja, a complexidade e pouca flexibilidade da sua estrutura institucional têm ocasionado a proliferação de divergências conceituais e políticas quanto à concepção estratégica do posicionamento da UE como um bloco, em relação à agenda internacional de acordos comerciais e perante outros atores internacionais.

## 4. A CONDICIONANTE INSTITUCIONAL DO MERCOSUL

O início dos anos 90 foi caracterizado por um conjunto de mudanças econômicas e institucionais na América Latina (CEPAL, 2003). As mais significativas estiveram relacionadas ao processo de liberalização comercial e do setor financeiro, programas de privatização e, especialmente, a retomada e revitalização dos processos de integração regional, gerando um novo ambiente econômico e institucional, que possibilitou a inserção internacional das economias da região.

Neste contexto, os acordos da década de 80, entre Argentina e Brasil, objetivando a formação de uma zona bilateral de livre comércio, marcaram o início do ressurgimento do processo de integração na América do Sul[10]. Em março de 1991, a assinatura do Tratado de Assunção, entre Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai, propiciou impulso à experiência integracionista latino-americana, com a criação do Mercado Comum do Sul, buscando aprofundá-lo a partir de dezembro de 1994, quando o Protocolo de Ouro Preto[11] aprovou a estrutura institucional definitiva e a União Aduaneira passou a ser implantada.

Em especial, o estabelecimento progressivo da União Aduaneira, a partir de 1995, e a adoção da Tarifa Externa Comum (TEC) tiveram por finalidade garantir um conjunto de medidas que assegurassem a continuidade do Mercosul. Dentre estas medidas, destacam-se a igualdade das condições de concorrência intra-bloco e a garantia de uma margem de preferência regional em relação às tarifas praticadas no comércio extra-zona. A conseqüência, à época prevista, seria assegurar o impulso político necessário à consolidação e ampliação

[10] "Declaração de Iguaçu", de 1985, entre Brasil e Argentina, para acelerar o processo de integração regional, "Ata para a Integração Brasil-Argentina", de 1986, e "Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento", entre Brasil e Argentina, de 1988.
[11] Protocolo de Ouro Preto, de 17 de dezembro de 1994.

do bloco[12] e, principalmente, conferir unidade nas posições dos Estados Partes em suas relações com outros atores comerciais, especificamente, nas negociações com a União Européia e no âmbito da Organização Mundial do Comércio.

No entanto, a segunda metade dos anos 90 foi marcada por sucessivas crises, as quais tiveram reflexos danosos no Mercosul. Desde a crise asiática de 1997 e a posterior desvalorização cambial brasileira em 1999, o comércio intra-zona decresceu gradativamente, atingindo seu nível mais baixo à época da convulsão macroeconômica argentina, com a desvalorização do peso e o fim de sua conversibilidade, em 2002. Superada esta fase mais aguda, as transações comerciais voltaram a crescer, sem, contudo, atingir os patamares anteriores. Por outro lado, as principais tentativas de fortalecer o bloco no período, com a Agenda de Relançamento do Mercosul, no ano de 2000, e a Cúpula Presidencial de Ouro Preto, em dezembro de 2004, não obtiveram o êxito esperado e nem conseguiram reunir as condições políticas que permitissem uma profunda reforma da estrutura institucional do bloco[13].

Desta forma, manteve-se a estrutura jurídica e institucional definida pelo Protocolo de Ouro Preto (POP), de natureza intergovernamental, sendo regida, basicamente, pelos princípios da igualdade soberana entre os Estados e a não ingerência nos assuntos internos dos Estados Partes.

---

[12] O sucesso inicial obtido pelo Mercosul, em especial nos anos 90, atraiu outros Estados integrantes da ALADI a se tornarem associados ao bloco: o Chile em 1996, a Bolívia em 1997, o Peru em 2003, o Equador e Colômbia em 2004. No entanto, em todos estes casos, trata-se de países associados e não de membros plenos do bloco. Apenas a Venezuela, que se associou em 2005, aderiu plenamente ao bloco.

[13] É necessário sublinhar que algumas alterações na estrutura institucional do Mercosul efetivamente ocorreram. Em especial, a transformação da Secretaria Administrativa em Secretaria Técnica, a criação da Comissão de Representantes Permanentes do Mercosul e de sua Presidência, a instalação do Tribunal Permanente de Revisão e do Tribunal Administrativo Laboral, o Fundo de Convergência Estrutural e, finalmente, o Parlamento do Mercosul. No entanto, todas estas alterações mantiveram intocado o sistema intergovernamental do Protocolo de Ouro Preto.

Ao contrário da União Européia, que conseguiu articular o processo de integração comercial e econômico com instituições supranacionais, a opção do Mercosul pela estrutura intergovernamental reflete, ainda hoje, entre outras variáveis, as assimetrias econômicas, políticas e demográficas entre os Estados integrantes do bloco. Neste contexto, o quadro jurídico e institucional adotado no Mercosul mantém inalterados os instrumentos tradicionais das Organizações Internacionais e, em especial, não contempla nenhum tipo de mecanismo de "soberania compartilhada", como na União Européia. Deste modo, a principal característica dos órgãos encarregados de gerir o Mercosul é a participação paritária de cada um dos Estados Partes, em cada um dos diversos setores, e a necessidade de consenso para a tomada de qualquer decisão, ou seja, nenhuma resolução pode ser adotada se algum dos Estados Partes não estiver de acordo.

Em relação à estrutura jurídica, os princípios intergovernamentais foram normativamente traduzidos pelo Protocolo de Ouro Preto, através da consensualidade no processo decisório e da necessidade de incorporação das normas do Mercosul aos ordenamentos jurídicos de cada um dos Estados Partes para que possam gerar efeitos.

Neste âmbito, algumas observações devem ser efetuadas. A primeira está relacionada à complexidade do procedimento de incorporação, o qual prevê que, uma vez editada a norma, ela deve ser inicialmente incorporada de acordo com a sistemática constitucionalmente prevista em cada um dos Estados Partes para qualquer norma de Direito Internacional[14]. Ou seja, o direito emanado do bloco recebe o mesmo tratamento das demais normas internacionais, sem qualquer distinção.

A segunda observação, bem mais importante, diz respeito ao verdadeiro poder de veto que os Estados Partes possuem,

[14] Artigo 40 do Protocolo de Ouro Preto.

individualmente, em relação às normas do bloco. Este poder de veto pode ocorrer basicamente através de duas formas. A primeira é pela simples abstenção ou ausência no processo decisório. Segundo o POP, o sistema deliberativo é consensual, o que implica na necessidade de todos os Estados Partes estarem representados nas diversas instâncias deliberativas e posicionarem-se favoravelmente ao texto acordado. Caso não haja o necessário consenso, ou se verifique a ausência de um Estado, a norma não é adotada. A segunda forma de veto ocorre através da não incorporação da norma acordada. Ou seja, mesmo que tenha havido consenso quanto ao texto normativo na instância deliberativa adequada, a circunstância de que um único Estado não tenha incorporado a norma, ou não tenha comunicado esta incorporação à Secretaria do Mercosul, implica o fato de que a norma em questão não entrará em vigor até que todos os Estados tenham comunicado a incorporação. Preocupante, é a total impunidade do Estado faltoso em sua obrigação de incorporar a norma e, neste sentido, não há sanção prevista em qualquer dos textos normativos do Mercosul que se referem ao assunto.

Segundo Cristini e Amal (2006), tais características da estrutura jurídica do Mercosul têm tido, por conseqüência, um alto percentual de normas não incorporadas aos ordenamentos jurídicos nacionais e, portanto, sem produzir efeitos nos Estados Partes. Esta situação reflete a falta de uma base jurídica adequada para o funcionamento do Mercosul e a dificuldade para criar regras e mecanismos comuns a todos os Estados, que viabilizem a livre circulação de fatores produtivos e forneçam a necessária segurança jurídica para a atuação dos agentes econômicos. Ou seja, o não cumprimento das regras destinadas a implementar o processo de integração vem ocasionando falta de efetividade ao bloco e causando um impacto extremamente negativo à sua eficácia política e econômica.

Neste sentido, tanto o princípio da consensualidade quanto o sistema de "vigência simultânea", adotados pelo Protocolo de Ouro

Preto, têm, por conseqüência fática, a capacidade de um único Estado poder inviabilizar a adoção das normas do Mercosul, seja por motivos políticos internos, seja por estratégias de negociação interna ao bloco, refletindo também a opção pela estrutura intergovernamental. O que ocorre, no entanto, é o fato de que a consolidação da estrutura jurídica do Mercosul ter sido largamente prejudicada por este mecanismo. Sua conseqüência negativa é a ausência de uma estrutura jurídica consolidada, ampliando o grau de incerteza e de falta de previsibilidade. Para utilizar uma expressão da Secretaria do Mercosul, não existem dúvidas de que a efetividade do Direito do Mercosul ocasionaria o aumento da segurança jurídica em seu âmbito, multiplicando o grau de confiança do setor privado, consolidando o sentimento de pertencer ao bloco e favorecendo o comércio e a atração de investimentos.

Desta forma, o déficit institucional interno do Mercosul e a crescente debilidade dos mecanismos efetivos de integração têm levado o bloco sul-americano a perder atratividade, especialmente, como interlocutor nos foros multilaterais e bilaterais de negociação internacional.

A opção puramente intergovernamental tem levado o Mercosul a enfrentar uma série de problemas e impasses. Estes estão relacionados, em grande medida, ao objetivo final de implantar um verdadeiro Mercado Comum, e os instrumentos institucionais e jurídicos meramente intergovernamentais, típicos de uma simples Zona de Livre Comércio, sem maiores ambições integracionistas. A conseqüência mais visível é a clivagem instaurada entre as ações do bloco e seu impacto e efetividade na atuação cotidiana dos Estados Partes. Em outros termos, os processos decisórios nacionais nem sempre têm levado em consideração as diretrizes e estratégias do Mercosul, enquanto bloco, em grande medida, pela ausência de mecanismos minimamente supranacionais, e em parte, pela percepção da divergência dos interesses nacionais dos interesses do bloco. Neste

sentido, o Mercosul é percebido como um elemento distinto dos Estados que o compõe, com objetivos e preocupações próprios.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A perspectiva adotada neste trabalho é de que as negociações comerciais, atualmente em curso, afetam profundamente a atividade econômica como um todo, orientam as expectativas de agentes privados e influenciam o desenvolvimento regional, por meio da expansão do comércio internacional e de investimento. O fato de que blocos econômicos passaram a integrar a lista de protagonistas de tais negociações, em detrimento dos seus Estados Membros, torna necessária a análise da forma como estes novos atores agem no cenário internacional. Deste modo, a configuração que assumem as instituições de cada bloco será fundamental para definir o formato das negociações e a maior ou menor eficácia de sua condução.

O estabelecimento de acordos de integração regional tende a gerar diversos efeitos dinâmicos, que provocam mudanças nos padrões de comércio e de investimento. Neste contexto, os ensinamentos da experiência européia são bastante ilustrativos. A implementação do mercado único europeu e o aprofundamento das instituições supranacionais teve como conseqüência o aumento significativo do grau de eficiência das economias envolvidas, gerando, assim, condições favoráveis para um ciclo de crescimento econômico nos países do bloco. Contudo, a mesma estrutura institucional que possibilitou esse desenvolvimento econômico é também responsável pelo atual impasse e desaceleração das negociações comerciais nas quais a UE está envolvida.

No caso do Mercosul, a atual situação de fragilidade institucional e jurídica, além de originar um custoso déficit operacional, retira do bloco sua eficácia política e econômica, e,

principalmente, sua capacidade de aglutinar interesses e objetivos comuns aos Estados Partes, em torno de uma agenda conjunta de inserção econômica internacional. Mais especificamente, suas barreiras institucionais e suas diversas crises de identidade constituem um obstáculo sério para a gestão do processo de negociação com a União Européia, em um quadro institucional seguro e eficiente.

O atual momento das negociações comerciais internacionais em que Mercosul e União Européia estão inseridos é particularmente problemático. No âmbito da Organização Mundial do Comércio, o impasse na conclusão da Rodada Doha pode ser atribuído a vários fatores, entre os quais, o tormentoso setor agrícola, regras sobre propriedade intelectual, serviços e investimentos. Já o risco do fracasso da Rodada deverá ter como uma de suas conseqüências, a proliferação de acordos bilaterais. Contudo, as mesmas dificuldades de negociação da UE e do Mercosul apresentadas na OMC são igualmente reproduzidas nos acordos bilaterais, guardadas as particularidades de cada caso. De um lado, a rigidez de um arcabouço que não permite o alinhamento estratégico de todas as partes quanto ao posicionamento da União com seus parceiros comerciais, e, por outro, o déficit operacional e institucional do Mercosul, que proporciona um distanciamento estrutural entre seus membros, constituindo, portanto, um obstáculo à formulação de um projeto conjunto de desenvolvimento e integração.

Uma das principais diferenças de atuação dos blocos econômicos em relação aos Estados nacionais reside na dificuldade de formação de uma vontade comum, no seu desenho institucional diverso e na complexidade do processo decisório. Ou seja, as especificidades de cada uma das experiências integracionistas constituem, muitas vezes, obstáculos à sua capacidade de ação e desenvolvimento, tornando cada vez mais necessário o exame das condicionantes institucionais dos processos de integração regional.

## REFERÊNCIAS

BORCHARDT, K. D. "Die rechtlichen Grundlagen der Europäischen Union". Heidelberg : C.F.Müller Verlag, 1999.

CEPAL "Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe". Chile: Naciones Unidas, 2003.

CRISTINI, M, AMAL, M. "Investimento Direto Externo no Mercosul. O papel da Europa.". Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2006.

KAPTEYN, P.J.P., THEMAAT, P. "Introduction to the Law of the European Communities. From Maastricht to Amsterdam". Third Edition edited and further revised by Lawrence W. Gormley. The Hague: Kluwer Law International, 1998.

KEGEL, P.L. "O marco jurídico-institucional da União Européia e sua influência no contexto das negociações com o Mercosul". In: "Acordo Mercosul - União Européia: além da agricultura". Renato Flores, Mário Marconini (Orgs.). Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2003.

MACHADO, J.B.M.; MARKWALD, R. "Dinâmica recente do processo de integração do Mercosul". In: XXV. Encontro Nacional de Economia •ANPEC, Anais, vol.2, dezembro de 1997.

MERCOSUR. "Primer Informe Semestral de la Secretaria del Mercosur. Un foco para la integración regional". Montevideo, Julio de 2004.

MUDAMBI, R; NAVARRA, P. "Institutions and international business: a theoretical overview". International Business Review, 11, 2002.

MUNHOZ, C.P.B. A evolução histórica do conceito de desenvolvimento. In: CHEREM, M.T.C.S.; DI SENA JR., R.(Orgs.) Comércio Internacional e Desenvolvimento: uma perspectiva brasileira. São Paulo: Saraiva, 2004.

NORTH, D.C. "Institutions, institutional change and economic development". Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

PENÃ, F. "Concertación de intereses, efectividad de las reglas de juego y calidad institucional en el Mercosur". Montevideo: Konrad Adenauer Stiftung, 2003.

STEIN, E. "Towards a European Foreign Policy? The European Foreign Affairs System from the Perspective of the United States Constitution", in: CAPELLETI, Mauro; SECOMBE, Monica; WGILER, Joseph. "Integration Through Law". Berlin, New York: De Gruiyter, 1986.

TORRENT, R. "Derecho y Práctica de las Relaciones Exteriores en la Unión Europea". Barcelona: Cedecs Editorial, 1998.

## II.

# Alguns Aspectos da Construção da União Européia

# Alguns Aspectos da Construção da União Européia

Renato G. Flores Jr.[1]

## 1. Introdução

Nesse ano em que o Tratado de Roma comemora os seus cinqüenta anos, muito se tem escrito e falado sobre essa impressionante construção européia, sem dúvida, um dos acontecimentos dominantes do século XX. Focalizo, nesse texto, alguns aspectos específicos dessa construção, sob uma interpretação pessoal da mesma. De fato, o primeiro ponto sobre o qual discorro, na seção seguinte, é justamente a variedade de enfoques sob os quais se pode abordar o experimento europeu. Longe de constituir um elemento de confusão, essa variedade ajuda a entender a complexidade de um processo que, em meio a tantas forças em direções distintas, manteve, às vezes quase miraculosamente, doses razoáveis de coerência e continuidade em seu percurso. Na Seção 3, procuro desvendar, a um nível de abstração talvez um pouco excessivo, quais seriam as idéias essenciais ou atitudes que permitiram esse equilíbrio, essa ordem mínima no caos da construção. Trata-se, obviamente, de um exercício intelectual, cujo valor, creio, reside em procurar alguns invariantes que poderiam ter utilidade em outros contextos. Na Seção 4, permito-me um pequeno ensaio crítico, expondo duas reflexões afetas a possíveis desenvolvimentos e problemas futuros dessa mesma construção. Essas reflexões são complementadas

[1] Escola de Pós-Graduação em Economia, EPGE /FGV, Rio de Janeiro. Agradeço à Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG) e ao Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais (IPRI) o convite para elaborar esse trabalho. As opiniões aqui expressas, entretanto, são de inteira responsabilidade do autor, não engajando, de modo nenhum, nem a sua instituição nem as organizadoras do Seminário.

pelo Apêndice, onde faço breve avaliação do recente Conselho de Ministros, em Bruxelas, que encerrou a presidência alemã. Os resultados dessa reunião confirmam, de certa forma, críticas contidas em minha primeira reflexão e tornam um pouco menos provável a implementação da segunda. Finalmente, uma última seção conclui o raciocínio, abrindo espaço para outras extensões, levando em conta os atuais e importantes processos de integração no âmbito da América do Sul.

## 2. UMA MULTIPLICIDADE DE PONTOS DE VISTA

A construção européia sendo, como todas as experiências de integração, um processo dinâmico extremamente não-linear, encontra justificativas causais em um grande número de pontos de vista distintos. Pode ela, entre outras abordagens, ser vista como:

a) o resultado de um esforço de reconstrução da Europa pós-Segunda Guerra Mundial, centrado no eixo franco-alemão e que ganha impulso com o agravamento da situação internacional nesse exato pós-guerra, em particular o conflito na Coréia e a emergência da Guerra Fria;

b) o fruto, basicamente, do trabalho de líderes, políticos e funcionários públicos extremamente hábeis, todos imbuídos de forte dose de idealismo. É a abordagem que privilegia nomes como os de Robert Schumann (1880-1963) e Jean Monnet (1888-1979), na França, Konrad Adenauer (1876-1967) na Alemanha, Paul-Henri Spaak (1899-1982) na Bélgica e Altiero Spinelli (1907-1986) na Itália, para citar talvez os mais conhecidos. Mas onde também líderes como Charles de Gaulle (1890-1970) e Margaret Thatcher (1925), por suas posições, ora favoráveis, ora fortemente opostas a desenvolvimentos do projeto europeu, acabaram

por deixar sua marca. Finalmente, o francês Jacques Delors (1927), brilhante e ativo Comissário de meados de oitenta a meados de noventa, é unanimemente considerado um motor do projeto[2];

c) a progressiva formação de um grande mercado, que atendia a dois interesses maiores. O primeiro, norte-americano, com a potência econômica que surge de forma incontestável na segunda metade da década de quarenta – e que desempenhara papel fundamental na reconstrução da "Europa devastada", especialmente a Alemanha e a França – querendo agora vender os seus produtos, instalar as suas empresas, fazer negócios, enfim, em um espaço minimamente homogêneo e de razoável dimensão econômica. Não poucos historiadores desconhecem, ou preferem ignorar, o tão relevante, quanto discreto, papel que figuras como o industrial Alfred P. Sloan Jr., presidente da General Motors, e John J. McCloy, o Alto Comissário Norte-Americano na Europa, desempenharam na viabilização dos primeiros passos da União. O outro era o mercado interno, objetivando, graças a esse mercado de escala mais ampla e moderna, a melhoria da competitividade da economia européia e a conseqüente criação de um gigante econômico alternativo, vis-à-vis o Japão e o próprio Estados Unidos. Os antigos 'grandes', Alemanha e França, e mesmo o relutante Reino Unido, tinham consciência – embora muitas vezes não o reconhecessem publicamente – de que, sozinhos, não mais conseguiriam fazer frente às novas e modernas economias surgidas com as mudanças tecnológicas e administrativas

[2] Para uma interessante narrativa dos intensos e frutíferos dez anos em que comandou a Comissão, vide a visão do próprio, em Delors (2002).

ocasionadas pela conflagração mundial. Esse segundo interesse, curiosamente, não raro conflitava com o primeiro, imprimindo uma dinâmica particular à construção do mercado europeu. Além do mais, trazia um lado negro, protecionista, exemplificado *in extremis* pela política agrícola comum, fonte, até hoje, de tensões e contenciosos com importantes produtores de alimentos fora da União, como o nosso país;

d) é, ainda, cara aos juristas, a visão de um sistemático e minucioso labor de estabelecimento e consolidação de instituições, normas e procedimentos, rigorosamente sustentados pela Corte de Luxemburgo, e um *staff* de juízes inovadores e de burocratas esclarecidos e, por vezes, ousados. A magnitude de tal empenho pode ser avaliada, entre outros indicadores, pelo fato de ser devido a ele que tomou forma uma nova disciplina do direito – o Direito da Integração ou Direito Comunitário – área cuja fonte primária maior do direito são os tratados europeus. Vem também daí a importante idéia do *acquis communautaire,* conjunto de diplomas que traduz as regras afetas ao espaço integrado e que tem, obrigatória e previamente, que ser internalizado por qualquer Estado que aspire pertencer à União[3]. O *acquis communautaire* possui também forte conteúdo simbólico, sendo hoje considerado peça-chave na caracterização de um processo de integração, Flores (2007).

É parte fundamental da riqueza – e por que não dizê-lo " da beleza mesmo do projeto europeu, o fato de que todas as peças acima

[3] O *acquis communautaire* é formalmente definido como o conjunto dos tratados e de toda a legislação comunitária subseqüente. Em 1995, ele totalizava por volta de 80.000 páginas.

fazem sentido e compõem a sua história. Ao aceitarmos isso, torna-se fácil perceber que, ao combinarmos visões e cadeias de eventos tão distintas, o resultado global pode parecer caótico, desencontrado, uma sucessão de avanços e atrasos sem uma lógica aparente. Em determinados momentos, é o General de Gaulle quem desencadeia uma crise, da qual *parece* que o projeto, estagnado nos altos níveis da diplomacia, não sobreviverá. Em outros, as inúmeras medidas ainda necessárias à criação do mercado único parecem desafiar o possível; o seu estabelecimento jaz paralisado e o projeto *aparenta* ser um moribundo sustentado apenas pela estrutura jurídica implantada no Luxemburgo. De outra feita, é a tensão com os Estados Unidos que cresce, a atração dos novos parceiros que predomina (antes, o Japão, hoje a China), e, em meio a forças agregadoras e desagregadoras, o projeto *aparenta* ter chegado ao seu limite.

Essa complexa dinâmica, com segmentos e desenvolvimentos caminhando muito rápido, enquanto outros o fazem lentamente, compõe, entretanto, uma figura. Compõe também um laboratório riquíssimo para estudarmos esse fenômeno difícil que é o das integrações regionais. Desse laboratório, creio, a maior lição que podemos extrair é a da paciência: uma integração regional, como o mundo, não se faz em 7 dias, e nem em 47 anos, é o resultado contínuo de uma infinidade de pequenos passos que, ora aqui, ora acolá, vão construindo essa nova entidade que é o espaço integrado.

Cabe então perguntar, em meio a tal diversidade e de um processo tão complexo, resultante de inúmeras causas distintas, quais seriam, na essência, as razões do seu sucesso.

## 3. O ÂMAGO DO SUCESSO

Não é fácil destacar, em um fenômeno tão rico, as atitudes ou princípios essenciais que, enquanto as distintas forças causais exerciam a sua pressão, não deixaram que o conjunto desandasse,

evitaram mesmo que ele fosse de encontro a um impasse incontornável, terminasse, enfim, seja de modo claro e definido, seja no lento esvair, fragmentação e olvido de tantas outras experiências de integração, ou ainda, simplesmente parasse, ficasse em um ponto da trajetória, com a preservação do que havia sido atingido, mas também a perda da dinâmica, do devir.

Diante dessa dificuldade, não posso pretender que as três idéias que destaco a seguir constituam *a resposta* à indagação que, ainda por cima, se refaz na própria dinâmica do processo. São pontos gerais, quiçá em demasia, que identificam atitudes básicas que teriam servido como o amálgama entre as diferenças peças do mosaico europeu. Não posso tampouco negar que as procurei com um olho em nossas experiências sul e latino-americanas, buscando, pela via do contraste, entender por que tantas dessas fracassaram, ou foram e são alvo de um ceticismo e desalento exagerados, enquanto o projeto europeu, como a caravana, foi e continua passando.

## A ACEITAÇÃO INQUESTIONÁVEL DO PROCESSO

A primeira idéia, simples, porém dificílima de ser exercida, é a aceitação do processo como um realidade a partir da qual todas as evoluções possíveis podem se dar. Podem dar-se, entretanto, sempre no contexto da integração, fato *a priori* inquestionável. Conflitos, impasses, disputas e contenciosos acirrados, tudo é válido, mas em nenhum instante o desfazer, a renúncia à integração é posta em causa.

Obviamente, em um impulso de recursividade, pode-se tentar justificar essa atitude por várias razões: o trauma das várias guerras envolvendo a Alemanha e a França, com enormes custos humanos e na estrutura de famílias e comunidades inteiras; a postura discreta e extremamente construtiva da Itália, sustentando, com a sua inigualável credibilidade histórica, a reconstituição, em escala muito modesta, de uma Pax Romana européia; a poderosa e por vezes insuportável pressão

externa, já mencionada na seção anterior, tornando obrigatória a melhoria conjunta da competitividade como única via de sobrevivência; e muitas outras. No entanto, essa tarefa é irrelevante para o argumento que coloco: a aceitação tácita do movimento de integração é o primeiro requisito para o sucesso da própria integração.

## A MÍSTICA EUROPÉIA

Cinqüenta anos após o Tratado de Roma, a União se apresenta como um espaço integrado composto por 27 membros que, dentro de considerável diversidade cultural e lingüística, adotaram unanimemente o *acquis communautaire* e boa parte deles abriu mão de sua moeda nacional – algumas de fortíssimo conteúdo histórico e de identidade nacional, como o *Deutsche Mark* ou o *Franc Français,* em prol de uma moeda comum, o Euro. Sem a criação de uma 'mística européia' que, além do indispensável estímulo econômico, sustentasse e atraísse novos membros, esses feitos seriam inviáveis.

A compreensão da importância da mística européia encontra ajuda em diversos estudos de ciência política e sociologia. Bourdieu (1994), em particular, trabalhou muito a noção de *espaço simbólico:* estrutura que une grupos e pessoas em círculos sociais, com procedimentos e objetivos comuns. Para Bourdieu (1977-1980), tais espaços podem funcionar como "marcadores/delimitadores culturais", criando hierarquias no seio de uma sociedade, de modo que, a cultura passa a ser uma forma de capital e o seu aspecto simbólico tornando-se peça fundamental na luta pelo poder entre as diferentes classes sociais. Para os propósitos do presente argumento, interessa a idéia do espaço simbólico como determinante ou incentivo a ações coletivas no âmbito de um processo de integração. Aceitar o processo, via a sua mística, como um bem público, traz implícita a aceitação de um espaço público regional, onde ações e identidades são estruturadas. Gera, também, em outros grupos que estavam 'de fora', o desejo de pertencer

a esse espaço, partilhar essa identidade, considerada melhor ou superior, pelo menos, sob alguns aspectos.

O experimento europeu conseguiu criar uma mística européia – seja pelo passado histórico comum, seja pela enorme influência da cultura européia (ocidental) na civilização moderna. Novamente, não importa aqui a eventual causa, mas o poder da idéia identificada – que funcionou, simultaneamente, como elemento agregador e atrator. Desde a configuração inicial a seis países, nações as mais diversas, do Reino Unido à Escandinávia, passando, recentemente, pelos Bálticos, o Visegrado e partes da antiga Iugoslávia quiseram, intensamente, agregar-se ao projeto, pertencer ao espaço simbólico delimitado pela mística européia.

### SERIEDADE

Alguns, mais cínicos, poderiam invocar, como terceira e última condição, pura e simplesmente, a sorte. Mas estariam errados porque isso seria sorte em demasia. O que de fato, junto aos dois pontos básicos anteriores, perpassou todo o processo, e ainda o faz, é uma dose de seriedade. Seriedade que traz como conseqüência um engajamento em dar continuidade e, por vezes, até salvar o processo, um respeito, além do mínimo, aos compromissos assumidos e a preservação dos passos já dados.

Pode-se novamente perguntar o que justifica essa seriedade: a cultura européia? O ideal democrático tormentosamente gestado desde meados do século XVIII ? Ambos, mais todas as outras forças mencionadas antes? E novamente essa resposta interessa a um outro domínio; o que conta aqui é a continuidade dessa atitude séria.

Os três pontos enfocados nessa seção trazem importante conseqüência para o projeto do Mercosul, especialmente em seu estado atual, relação que voltará a ser abordada na Seção 5.

## 4. O FUTURO DA CONSTRUÇÃO

O momento atual da União Européia (UE) é particularmente propício a algumas reflexões sobre os desdobramentos futuros da sua construção. Duas destas reflexões serão abordadas aqui.

A primeira diz respeito à forma a ser assumida pela União. Desde a queda do Muro de Berlim, o projeto europeu vem se debatendo entre duas opções não necessariamente opostas: o seu alargamento e o seu aprofundamento. Se não exclusivas, tais opções demandam, entretanto, uma priorização dos esforços. A partir das negociações do Tratado de Maastricht (ou da União Européia)[4], em 1992, quando a Dinamarca e o Reino Unido claramente manifestaram a sua discordância quanto a matérias substantivas propostas no novo texto – impasse que foi solucionado com o dispositivo do "*opting out*"-, ficou claro que maiores aprofundamentos começariam a esticar demasiadamente o tênue fio que unia os países membros. Se o Tratado de Amsterdam (1997) representou apenas algumas correções sem maiores impactos, as discordâncias reafloraram nos cinco dias de longas e difíceis negociações que permitiram, em 2001, a redação final do Tratado de Nice, com a inclusão do novo mecanismo de tomada de decisão como um ponto conflitivo.

A aprovação, ou internalização, de Nice não foi fácil. Apesar disso, a União, e a Comissão em particular, talvez em um raro momento de falta de sensibilidade, avançaram logo em 2002 com a elaboração de um projeto de Constituição, que terminou por receber duas recusas fulcrais, em 2005, nos referendos populares levados a cabo na França e nos Países Baixos. Hoje, o projeto conta com 17 aprovações, 2 recusas e, dentre os 8 restantes, pelo menos a metade parece contrária ao mesmo, especialmente o Reino Unido que, sob o amparo do impasse

[4] Para o texto dos diversos tratados, além do *site* da União Européia, vide, por exemplo, no idioma português, Rocha (2002).

das recusas francesa e holandesa, vem habilmente se abstendo de um pronunciamento mais explícito[5].

Em paralelo a esses desdobramentos que, repetimos, desde Maastricht começaram a evidenciar fissuras que não foram devidamente reparadas, a Comissão, agora sob a retórica de resgatar para o seio europeu as nações até então sob a égide do Pacto de Varsóvia , ou seja, sob um argumento mesclando questões de segurança com o manto elástico da mística européia, começou uma seqüência de alargamentos e, em menos de uma década, ampliou em 12 membros o antigo espaço de 15 nações. Em que pese o discurso oficial, é difícil não ver, nesse razoável açodamento, uma fuga parcial a questões cruciais colocadas pelo aprofundamento do projeto. Ademais, o alargamento propiciava um aumento considerável de escala – o de maio de 2005 representou a absorção de um mercado de dimensão econômica comparável ao Mercosul, porém com um contingente de mão-de-obra de muito bom nível e mais barata do que a média européia. São 27 os membros atuais, mas a Croácia, Bulgária, Macedônia e até a Sérvia estão na fila, onde aguarda também a Turquia, fruto muito provavelmente de uma má gestão de pressões norte-americanas, que utilizaram, em seu proveito, o argumento de segurança, estendendo a blindagem original (e discutível) à potência russa, até às bordas do Oriente Médio, e assegurando a devida inclusão da Turquia – fiel aliada no âmbito da OTAN – no Ocidente transatlântico.

É difícil ver como, em uma UE de 27, para nem falar dos próximos 29 ou 30, poder-se-á preservar esse espaço simbólico comum, que está na raiz da já citada 'mística européia', invisível traço de união e incitação à cooperação entre os diversos membros. A identidade entre um português e um letão, ou um espanhol e um macedônio apoiam-se em elementos muito tênues, quando não inexistentes. Ajunte-se a isso a complexidade da tomada de decisão e os percalços

[5] Vide o Apêndice para uma sucinta avaliação de recentes desdobramentos nesse campo.

inerentes à negociação e implementação de medidas e políticas comuns em ambiente tão diversificado, e o resultado começa de fato a parecer uma grande mudança no projeto europeu.

Aprofundamentos nas áreas mais frágeis do projeto – política externa e de defesa, política de imigração e justiça comum, políticas sociais mais integradas – deverão avançar mais lentamente ainda, não sendo claro até onde conseguirão ir. O efeito centrífugo de variadas questões externas só contribui a antever um razoável período em que essa UE hipertrofiada estará bastante ocupada em, mantendo uma dinâmica mínima, digerir os custos e tensões de sua nova configuração. Ainda que a retórica oficial negue tal possibilidade, ela nos parece incontornável. Nesse estado de coisas, anuncia-se como inevitável um maior ativismo independente de seus membros na cena internacional, seja por parte da Grã-Bretanha ou da França, ou mesmo da Itália, seja também pelos países ibéricos que cada vez mais procuram estreitar os seus laços com as outras nações e territórios latinos.

A outra reflexão envolve uma imagem das integrações que me é especialmente cara, e que tenho usado várias vezes. Inspira-se na concepção da escola *Wu* de porcelana chinesa, que, em descrição abreviada e muito simplificada, encara o vaso como o espaço por ele contido. Esse espaço é, pois, fruto de um equilíbrio entre tensões externas e internas que terminaram por moldar o contorno do próprio vaso[6].

Importando a idéia para o contexto das integrações regionais, gosto analogamente de vê-las como a *forma* de união possível, tendo em vista os condicionantes ou modeladores externos e internos. Na Seção 2, mencionei brevemente o papel dos Estados Unidos na construção européia. Pode-se dizer, sem erro, que o projeto europeu

[6] À escola *Wu* (o recôndito das essências), cujos vasos são desprovidos de decoração, opõe-se à *You* (o mundo manifesto), cujos vasos, muito populares e apreciados nas dinastias Ming e Qing, apresentam decoração profusa e colorida sobre, geralmente, fundo branco. (Vide, por exemplo, Vandier-Nicolas (1963)).

foi – e ainda é – o modo de integração admissível face à potente força modeladora dos Estados Unidos. É admissível também – ainda que em relação menos direta – face à potência modeladora oposta: a União Soviética. Atualmente, com a fragmentação dessa última, um grande parceiro estratégico tem sido olvidado. Falo da própria Federação Russa.

Uma parceria estreita e franca, entre a UE e a Rússia, traria diversos benefícios. No plano material, há imensas possibilidades nas áreas de energia e nos próprios fluxos de comércio, que, em 2004, já representavam 50% das exportações russas e 67% de suas importações. No plano da geopolítica internacional, muito mais do que aliviar tensões constantes, devidas ao enclave de Kaliningrado, e aos vizinhos comuns transformados em regiões estratégicas – Bielorússia, Moldávia e Ucrânia – isso representaria a criação de uma alternativa de peso em um mundo excessivamente unipolar, onde a China surge mais como incógnita do que como opção.

Não se pode dizer que certos membros da UE estejam alheios à importância do gigante russo. Desde que o mesmo entrou, no G-7 [7], em 1997, então transformado em G-8, a Alemanha tem estreitado bilateralmente as relações entre os dois Estados, havendo, hoje em dia, considerável montante de investimentos alemães na Federação e significativos acordos de intercâmbio tecnológico. Idêntica atitude, em menor escala, vem sendo empreendida pela França. A própria UE tem firmado acordos com a Federação, nomeadamente no que diz respeito à energia, em 2000, além de ter lançado, em 2003, a iniciativa dos "4 espaços comuns de cooperação". Porém, o ponto que levanto aqui é mais abrangente, implicando em uma reorientação das alianças estratégicas européias que, embora sem renegar as já em

[7] Orquestrada por Boris Iéltsin, então na presidência da Federação, em contrapartida à aceitação que países do antigo bloco comunista ingressassem na OTAN.

vigor, ao depositar na Rússia um grau de confiança até agora não manifestado, dar-lhe-á um peso muito maior no contexto da inserção internacional da própria UE.

## 5. CONSIDERAÇÕES ADICIONAIS, À GUISA DE CONCLUSÃO

Segundo alguns analistas, o processo da construção européia teria capacitado a 'nova Europa' que dele resultou a enfrentar os atuais efeitos negativos da globalização: o desemprego, as mutações no sistema de seguridade social, o fenômeno das migrações, o terrorismo e a complexa relação entre as grandes potências.

O sucesso europeu, triunfo de um universalismo experimental *versus* um dogmático, baseado em uma solidariedade fortemente ancorada em uma política regional, em uma supranacionalidade moderada, porém incisiva quando necessário, e na integração econômica, estaria levando – progressivamente, como em quase todas as instâncias de seu desenvolvimento – à formação de uma cidadania européia, no sentido mais profundo desse termo. É esse novo cidadão europeu que passará a ser o grande agente transformador, consolidando, interna e externamente, uma visão moderna, própria a esse espaço único em perpétua construção.

Sem discordar, em princípio, dessa interpretação um pouco ufanista, as seções anteriores a nuançaram de certa maneira. A construção européia foi, e continua a ser, uma tarefa impressionante – talvez a maior, ou uma das maiores do século XX – mas, justamente por almejar um objetivo mais gigantesco ainda, sofre lacunas e omissões relevantes. Isso não lhe tira nem o mérito nem a riqueza dos ensinamentos que pode prover. Em particular, girando o foco para o nosso continente sul-americano, e o Mercosul em particular, ela aporta uma grande lição de paciência e persistência. Uma vez engajados em um processo de integração, há que acreditar no mesmo como destino *e passar a viver no âmbito do mesmo,* maduramente, os conflitos, as

decepções e problemas, sem, a cada um desses, recolocar em questão a própria integração.

Creio ser essa a maior contribuição da construção européia.

## APÊNDICE

### OBSERVAÇÕES PRELIMINARES SOBRE A REUNIÃO DO CONSELHO DE 21-23 DE JUNHO DE 2007 E O SEU IMPACTO NA CONSTRUÇÃO EUROPÉIA

Ao apagar das luzes da presidência alemã no primeiro semestre de 2007, a Chanceler Angela Merkel reuniu os chefes de estado dos 27 membros, em um último esforço para encontrar uma saída para o impasse sobre a dita Constituição Européia. O resultado, se não negativo, foi mais para o modesto e confirma as suspeitas levantadas na primeira reflexão da Seção 4 desse texto.

Se, por um lado, um passo foi inegavelmente dado, tendo-se chegado ao arcabouço de um novo tratado, que deverá ser finalizado até o final desse ano (durante a presidência portuguesa), os diversos acertos e exceções parecem confirmar as enormes dificuldades criadas pelos dois últimos alargamentos. Novamente, o Reino Unido, dessa vez protegido por uma Polônia extremada e até violentamente oposta à maioria das idéias e, sobretudo, às posições alemãs[8], conseguiu para si quase todas as exceções que desejava, consagrando de forma definitiva o mecanismo de "*opting-out*"[9] inaugurado em Maastricht e que, nesse

[8] Quebrando um tabu na história da integração européia, pela primeira vez em uma reunião, foi levantado um argumento apoiado em uma suposta dívida de guerra: o representante polonês afirmou que, não fora a Segunda Guerra (e a Alemanha), a Polônia teria hoje uma população muito maior (e, conseqüentemente, maior peso no novo sistema de votação proposto).

[9] Ainda que, segundo alguns juristas, de forma discutível ou ilusória. Segundo esses, por exemplo, o Protocolo que isentará o Reino Unido da Carta dos Direitos Fundamentais não teria valor legal por exatamente discriminar na aplicação de *direitos fundamentais*.

tratado, deverá ser usado também pela Polônia e, provavelmente, ao menos pela Dinamarca e os Países Baixos.

A ênfase em uma "Europa sem distorções competitivas" foi eliminada como um dos objetivos maiores do texto. Ainda que a concorrência seja mencionada em pelo menos outras 13 partes do novo Tratado, e que a Diretoria respectiva seja uma das mais ativas e eficientes da Comissão, isso poderá abrir uma porta, sob o ponto de vista jurídico, para uma inflexão no rigoroso controle de práticas concorrenciais distorcivas -muitas vezes com a ajuda de um Estado membro – que Bruxelas vem exercendo até agora. Quanto às reformas no sistema de tomada de decisão, ponto extremamente necessário de ser adaptado, tendo em vista a nova realidade da União e a necessidade de aumentar a participação dos cidadãos no processo, a mudança é bem conservadora. O sistema de Nice continua em vigência até 2014. Entretanto, por pressão polonesa, embora o novo sistema, que combina uma maioria entre os membros, com uma no que toca à população, (erro no original) passe a vigorar nesse ano, até 2017, se um membro assim o exigir, o critério de Nice continua a ser usado no caso em pauta. Ou seja, em termos práticos, posterga-se em 10 anos a implantação do esquema "mais democrático". As condições para novos alargamentos passam também a ser um pouco mais rigorosas, sinalizando, uma vez mais, a fadiga e dificuldades geradas por esse processo.

Mas o resultado talvez mais significativo é a persistência de uma solução intermediária quanto à representação externa da UE, o que, provavelmente, continuará limitando a sua capacidade de atuação efetiva nos foros externos, particularmente, nas questões de segurança e defesa. A idéia de ter um ministro europeu plenipotenciário para as relações exteriores foi rechaçada, embora, o negociador europeu, posição ora ocupada por Javier Solana, passe a ser chamado de "Alto Representante para Assuntos Estrangeiros e a Política de Segurança" (ou "Vice-Presidente da Comissão") e a controlar o considerável

orçamento de ajuda externa. Entretanto, a fragmentação em que o *"opting-out"* implicará, confirmando o habitual vôo solo britânico e as visões distintas escandinavas e, ao menos, as polonesas (e checas), o pequeno *imbróglio* quanto ao mecanismo de tomada de decisão e o enfraquecimento das atribuições originalmente pensadas (na Constituição) para o serviço diplomático da UE são indicações fortes que o bloco continuará, na cena internacional, sendo um gigante com razoável precariedade de movimentos, quando não, movido por forças divergentes. Em outras palavras, fatos como a recente passividade da União, e quase silêncio, face ao impasse criado junto à Rússia pelo acordo entre os EUA e a República Checa, com vistas à instalação de um sistema de mísseis no território do segundo, continuarão a ocorrer.

Em resumo, ainda que brilhante e permitindo evitar novos referendos (o grande *pavor* dos líderes francês e britânico, entre outros), a "solução alemã" produziu um esboço de tratado que é um arremedo entre o Tratado de Nice e o projeto da Constituição, e que confirma as dores de construção anunciadas em Maastricht e agravadas por alargamentos açodados. Dificulta também, infelizmente, aproximações estratégicas inovadoras, como a junto à Rússia, proposta nesse texto.

Finalmente, provê suporte adicional a uma das mais persistentes críticas ao modo de condução do projeto europeu: a habilidade dos "burocratas de Bruxelas", juntamente com os Chefes de Estado, em contornar manifestações adversas da opinião pública, fazendo avançar, sob nova roupagem, as idéias rechaçadas. Quando o desencanto do "europeu comum" será percebido pelos motores da União?

## REFERÊNCIAS

BOURDIEU, P. 1977. Sur le pouvoir symbolique. *Annales, Histoire, Sciences Sociales.* 32 (3); 405-11.

BOURDIEU, P. 1980. Le capital social. *Actes de la Recherche en Sciences Sociales,* 31 (1); 2-3.

BOURDIEU, P. 1994. *Raisons Pratiques : Sur la Théorie de l'Action.* Paris : Seuil Delors, J. (avec J.-L. Arnaud). 2004. *Mémoires.* Paris: Plon.

FLORES, Jr. R. G. 2007. Símbolos e o Mercosul. *Relatório do Projeto NEMER 2006/2007; CEBRI-Fundação Ford* (versão maio 2007). Rio de Janeiro: Centro Brasileiro de Relações Internacionais.

ROCHA, I. (coord.). 2002. *Tratados (de Nice, de Amsterdã, da União Européia, da Comunidade Européia (CE), da Comunidade Européia do Carvão e do Aço (CECA), da Comunidade Européia da Energia Atômica (CEEA), Ato Único).* Porto: Porto Editora.

VANDIER-NICOLAS, N. 1963. *Art et Sagesse en Chine (Mi Fou).* Paris: Presses Universitaires de France.

## III.

# O Birregionalismo União Européia - América Latina e a Mudança Global. Uma proposta para a responsabilidade global através do regionalismo e interregionalismo

# O Birregionalismo União Européia - América Latina e a Mudança Global. Uma proposta para a responsabilidade global através do regionalismo e interregionalismo

Reimund Seidelmann*

## Introdução

Examinar as relações entre a União Européia e América Latina, em geral, e o birregionalismo União Européia - América Latina, em particular, como objeto e sujeito de e para uma mudança a nível global, significa que devemos tomar duas medidas: primeiro, precisamos definir a mudança global como uma característica específica de um sistema internacional e, segundo, analisar e avaliar o papel do regionalismo como produto de uma regionalização avançada e do novo regionalismo em geral, bem como, do bilateralismo da União Européia-América Latina, em particular, vis-à-vis essa mudança global.

Para compreendermos a mudança global, temos que começar com a análise das estruturas, padrões e métodos do sistema internacional. Nessa argumentação, que segue a compreensão orientada pelo autor da teoria tradicional de relações internacionais, [1] o sistema internacional é definido como o resultado da inter-relação de quatro fatores essenciais, que se relacionam entre si como se formassem uma pirâmide.

Primeiro, os atores do sistema – diferentes, tanto em poder como em qualidade – constituem a base dessa pirâmide. Seguindo uma abordagem governamentalista, ou seja, pressupondo que a política não apenas é importante, mas também domina a conduta da sociedade,

* Instituto de Estudos Europeus /Universidade Livre de Bruxelas

[1] Compare com Ernst-Otto Czempiel, Kluge Macht. Außenpolitik für das 21. Jahrhundert, München 1999.

os Estados-Nação, os atores multilaterais regionais como o Mercosul, os atores supranacionais como a União Européia, e atores internacionais como a ONU são um ponto de partida para uma análise e avaliação da política internacional. Seguindo uma abordagem funcionalista, as corporações multilaterais, organizações partidárias internacionais, igrejas, antigas e novas ONGs etc., também devem ser consideradas, mas temos que entender que estão em segundo plano, em termos de relevância, devido ao comando do Estado-Nação sobre os instrumentos de natureza política, militar e econômica. Entretanto, para que possamos entender esses atores, pela combinação dessa abordagem governamentalista e funcionalista, necessitamos de uma explicação mais completa e profunda, tanto da dinâmica global em geral, como desse birregionalismo da União Européia-América Latina, em particular.

Em segundo lugar, para que possamos explicar e avaliar também o comportamento desses atores, nós devemos considerar seus interesses particulares – políticos, socioeconômicos e militares – e outros interesses de cunho mais geral, como alcançar, aprimorar, manter, assegurar e legitimar seu poder relativo e absoluto, bem como suas idéias, sistemas de valores ou identidade política. Novamente, essa abordagem bicausal para explicar o comportamento desses atores – inter-relacionando o realismo com idealismo – parece necessária e também proveitosa para se avaliar, não só a configuração atual desses atores internacionais, como a dinâmica do problema que ora investigamos.

Em terceiro lugar, o comportamento ou interação desses atores deve ser considerado não apenas estabelecendo, mas também seguindo, as estruturas, padrões e os métodos gerais do sistema internacional. Ao apoiarmos o clamor por uma melhor governança global – quer através de uma abordagem de cima para baixo, centrada em uma ONU mais forte, ou através de uma estratégia debaixo para cima, de introdução gradual de padrões comuns de comportamento

global, codificada pela lei internacional e assegurada nas cortes internacionais – não podemos negar o papel crucial dos Estados-Nação e a compreensão tradicional da soberania[2]. Eles têm que aceitar, legitimar e apoiar essas reformas e medidas. Ao redefinirmos essa soberania, transferindo partes selecionadas dessa soberania para organismos internacionais e supranacionais, e limitando a soberania tradicional, deveremos originar vontade política por parte desses Estados-Nação. Entretanto, tal relevância do Estado-Nação não significa que a soberania tradicional se traduza numa liberdade ilimitada da ação dos Estados-Nação. Mesmo sendo o sujeito mais importante nesse sistema de Estado-Nação, também é objeto das estruturas globais, padrões, hábitos e costumes comportamentais do sistema como tal. Uma comparação entre a interação intra-regional e externa da União Européia e América Latina demonstra que essas estruturas, padrões e métodos podem variar, tanto a nível do sistema internacional, como dos subsistemas regionais e funcionais. Entretanto, novamente, eles dependem e influenciam aqueles que fazem parte do sistema internacional do qual participam, não só como objeto, mas também como sujeito. Ao introduzirmos essa relação dialética entre atores e estruturas, padrões e métodos gerais do sistema, isso nos permite explicar o comportamento desses atores, bem como as mudanças desse sistema, não apenas através das idéias e interesses desses atores, como pela relação específica entre eles, nos sistemas e subsistemas a nível internacional, regional e, eventualmente, funcional.

Em quarto lugar, uma abordagem consecutiva desta argumentação leva à conclusão que as diferenças entre os interesses e idéias desses atores, suas necessidades governamentais e funcionais, sistemas regionais e internacionais e restrições e oportunidades produzidas pelas estruturas desses sistemas, padrões e métodos, podem

[2] Para uma maior discussão sobre soberania, vide Reimund Seidelmann, Stichwort „Souveränität". In: Dieter Nohlen/Rainer-Olaf Schultze (Eds.), Lexikon der Politik. Vol. 1 Politische Theorien, München 1995, p.566-569.

resultar em dinâmicas diferentes e, às vezes, competitivas. Tal abordagem significa que, em contraste com a compreensão finalística do sistema internacional[3], a mudança global é considerada um aspecto essencial desse sistema internacional. Seguindo essa abordagem metodológica, isso significa que a mudança global resulta, em primeiro lugar, de mudanças nos interesses, idéias e capacidades de poder desses atores; em segundo lugar, de mudanças nas estruturas, padrões e métodos nesses sistemas; e em terceiro lugar, de mudanças nas inter-relações a nível internacional e seus subsistemas regionais e funcionais.

Embora, em algumas regiões que estão passando por um contínuo processo de regionalização, como é o caso da América Latina, atores supranacionais, como a União Européia e atores pré-supranacionais como o Mercosul dependam de seus Estados-Membros nacionais, eles já alcançaram o status de um ator global, sujeitos às mesmas relações objeto-sujeito que o Estado-Nação, mas enfrentando restrições adicionais devido à sua dependência de seus Estados Membros. Entretanto, o caso particular das relações entre a União Européia - América Latina demonstra não apenas as limitações internas e externas da União Européia, mas também sua influência crescente, especificamente, como um ator supranacional global, capaz e com vontade de se tornar um sujeito da política internacional. Portanto, apesar de todas as falhas do Mercosul e União Européia como atores globais, a razão objeto-sujeito na relação entre o sistema internacional e Estado-Nação, em princípio, é igualmente válida para eles também. É essa cooperação birregional específica que constitui um elemento

[3] Compare, por exemplo, as teorias sobre democracia e sobre paz eterna. Vide, por exemplo, Reimund Seidelmann, Kants „Ewiger Friede“ und die Neuordnung des europäischen Sicherheitssystems, in: Klaus Dicke/Klaus-Michael Kodalle (Eds.), Republik und Bürgerrecht. Kantische Anregungen zur Theorie politischer Ordnung nach dem Ende des Ost-West-Konflikts, Weimar/Köln/Wien 1998, p.133-180 and Reimund Seidelmann, Internationalism, Regionalism and the Nation State. In: Rene Cuperus/Johannes Kandel (Eds.), Transformation in Progress. European Social Democracy, Amsterdam 1998, p.229-240.

de mudança no sistema global, assim como, reflete as estruturas básicas e padrões desse ambiente.

Como fenômeno político, o regionalismo, ou a regionalização, não é nenhuma novidade, nem um fenômeno especificamente europeu. É um fenômeno histórico bem conhecido em diferentes períodos – como a Europa pós-Napoleônica – e diferentes regiões – como o Movimento Bolívar na América Latina. Em relação à ampla discussão teórica e muitos estudos empíricos sobre essa questão, o regionalismo e a regionalização podem ser considerados, em geral, assumindo-se que os Estados-Nação estabelecem clusters de relações mais intrínsecas no seio de determinados grupos, frequentemente, com base em abordagens geopolíticas e de interesses e valores comuns. Tais clusters estão baseados num processo de aprendizagem em que a idéia de autonomia da soberania do Estado-Nação é confrontada com a realidade da sua interdependência e com a de outros Estados-Nação. Face a tais limites de autonomia nacional, o Estado-Nação procura, de maneira complementar ou suplementar, restabelecer o controle político ou perseguir uma melhor governança através da cooperação regional. Esta cooperação varia de informação mútua ou harmonização, como por exemplo, no caso da cooperação política européia; do multilateralismo regional, como por exemplo, no caso do Mercosul; ou da integração parcial ou total, como no caso da União Européia e a EMU. Ela pode ser classificada, tanto pela extensão e intensidade da construção de interesses comuns a nível regional, como pelo alcance, volume e aceitação política de uma gradual e selecionada transferência de soberania, tanto formal, como *de facto,* ou seja, em termos de poder, legitimidade e recursos financeiros. Na busca de relações privilegiadas e internas ao grupo, essa construção regional resulta não apenas das avaliações do ponto de vista econômico, militar e de custo/benefício político, bem como, de interdependências criadas por fronteiras comuns, fluxos de comércio e investimento e proximidade política. Eles servem não apenas para o estabelecimento

e gerenciamento de interesses e valores comuns, como para criar uma identidade política além do Estado-Nação individual, a fim de projetar tais interesses e valores comuns no âmbito externo, tanto de uma maneira defensiva como ofensiva. Em contraste a essa construção de alianças globais ou coalizões multinacionais ou supranacionais orientadas para determinadas questões, essa construção regional tem a vantagem da proximidade política. Fronteiras comuns, interdependência econômica, experiências históricas etc., constituem um desafio continuado e a possibilidade de os tomadores de decisão envolvidos, e seu público, conseguirem abrir novas oportunidades para a construção de uma nova visão e de apresentarem um novo modelo para defender interesses e valores comuns contra a já identificada ameaça real da globalização e perda de suas identidades.

Embora não sendo nenhuma novidade, o desenvolvimento histórico do séc. XX levou a três novas condições, tanto do ponto de vista qualitativo como quantitativo, para se implantar o regionalismo, ou a regionalização[4]. Cada uma delas, por conta de sua inter-relação, nos permite falar de um novo regionalismo na segunda metade do século.

Em primeiro lugar, a quantidade e intensidade das ameaças militares – tanto por conta do potencial militar existente, como da experiência do uso desse poderio militar na duas Guerras Mundiais e no conflito Leste-Oeste – criaram uma nova condição fundamental para a segurança e sobrevivência do estado-nação tradicional. O regionalismo se tornou uma necessidade, tanto para controlar essas ameaças, politicamente, dentro da região, como para defender os interesses de segurança dessa região contra as ameaças externas. O fato de tal ameaça ser de caráter nuclear, militar, tradicional ou de natureza convencional, ou então, de aparecer na forma de

[4] Para maiores detalhes vide, Mario Telo, Introduction: Globalization, new regionalism and the role of the European Union, in: Mario Telo (Ed.), European Union and New Regionalism, Aldershot 2001, p. 1-17.

terrorismo, guerra civil ou malevolência ofensiva, não muda a necessidade básica da regionalização para enfrentar, controlar e deter tais ameaças.

Em segundo lugar, o volume e intensidade da interdependência econômica, ou seja, o processo de globalização econômica, tanto internamente nas regiões geoeconômicas, como além delas, criou novos desafios e oportunidades, do ponto de vista quantitativo, para as economias nacionais e para o estado-nação. Assim como, no caso das ameaças militares, essa nova lógica política significa que as capacidades nacionais, por si sós, são meios ineficazes para controlar, explorar ou reverter tais tendências. Novamente, as vantagens da cooperação regional, em termos de custo/benefício, são significativamente mais altas do que o custo econômico e político do modelo multilateral e mesmo o supranacional.

Em terceiro lugar, o sucesso da integração da União Européia – ou seja, o estabelecimento de uma paz democrática e dinâmica e o crescimento das comunidades, com base em interesses e valores comuns – tem demonstrado que a idéia do regionalismo pode ser traduzida em realidade política e que isso é possível, mesmo para uma região com uma longa história de intenso conflito, competição e nacionalismo. Entretanto, além de toda a construção de mitos relacionados[5], bem como, as dificuldades de transplantar tal modelo para regiões como a América Latina, Ásia-Pacífico [6] etc., a experiência positiva com a integração regional demonstrou ser uma alternativa, tanto para as abordagens realistas ou neo-realistas tradicionais, como para o conceito tradicional de absoluta soberania dos estados-nação.

[5] Devemos lembrar que, numa visão externa – por exemplo, da América Latina e da Europa Oriental – a atenção política está mais focada nos sucessos e vantagens do que nos problemas do modelo europeu.

[6] Vide, por exemplo, Reimund Seidelmann, Managing the Security Dilemma or Building Peace? Comparing European and Asian-Pacific Security Systems. In: Xuewu Gu (ed.), Europe and Asia. Mutual Perceptions and Expectations on the Way to a New Partnership in the twenty-first Century, Baden-Baden 2002, p. 23-65.

Entretanto, o conceito desse novo regionalismo[7] pressupõe os processos de regionalização e não apenas como uma resposta do estado-nação a esses três novos problemas e experiências. Além disso – e a regionalização da União Européia e do Mercosul são um exemplo predominante disso – o novo regionalismo pode ser definido como uma estratégia para mudar a hierarquia do poder global já existente e seus padrões subjacentes. Portanto, o regionalismo tem como meta mudar as estruturas globais, padrões e métodos. A história vai mostrar se este conceito, em geral, é efetivamente capaz de construir tal mudança e se a União Européia, e o Mercosul em particular, são capazes e favoráveis à implementação desse novo tipo de ordem. O fato de deixarmos essa pergunta em aberto não significa limitar o conceito de regionalismo a seus efeitos internos. O novo regionalismo é orientado, tanto para as mudanças fundamentais dentro da região, como para as mudanças direcionadas a uma nova ordem internacional. Em termos da política do poder, tudo isso está relacionado com a redução e eventual substituição da hegemonia dos Estados Unidos, assim como, a introdução de um modo mais cívico de governança global coletiva.

Se entendermos o novo regionalismo no seu sentido mais amplo e como uma política que visa à promoção de atores no nível supranacional ou multilateral e regional, nós acrescentamos uma nova classe específica ao conjunto de atores globais já existentes. Embora, mesmo os atores supranacionais integrados, como a União Européia, ainda permitam que se estabeleça um paralelismo entre as políticas externas de seus estados membros e suas organizações supranacionais; e mesmo que os estados-nação que estão orientados para essa integração tendam a restringir, controlar ou explorar as atividades globais de

[7] Vide Mario Telo (Ed.), European Union and New Regionalism, Aldershot 2001. Para uma discussão mais aprofundada sobre regionalismo, vide Björn Hettne/Andras Inotai/Osvaldo Sunkel (Eds.), Stuide in the New Regionalism, 5 volumes, Londres 1999/2001.

suas organizações supranacionais em relação a interesses nacionais específicos e organizações regionais, mesmo de natureza multilateral; em princípio, eles se constituem em atores globais. Isso implica que eles desempenham um duplo papel. Em primeiro lugar, eles harmonizam, coordenam ou integram as políticas externas dos estados-membros. Em segundo lugar, eles interagem com atores no nível extra-regional. Isso inclui relevantes estados-nação, como os Estados Unidos, por exemplo, e outros atores regionais, como a União Européia e o Mercosul, além de organizações internacionais, como as Nações Unidas e organismos a ela relacionados, como a OMC. Se esses atores regionais são fortes, ou fracos, do ponto de vista político, econômico ou militar, isso é relevante para as constelações do poder e para a implementação de seus interesses; isso é relevante para o fato de que essa nova classe de atores existe, interage e acrescenta um momento específico à atual dinâmica global. Isso significa que, com a emergência de atores regionalizados, ou regionais, e com uma orientação explicitamente direcionada para o sistema global, uma análise das interações globais tem que incluir o interregionalismo em geral[8]. Nessas ações interregionalísticas, há um padrão específico que demanda especial atenção, que é o birregionalismo ou a projeção de políticas bilaterais tradicionais no nível regional. O birregionalismo tem particular relevância para o sistema global:

Primeiro, ele se constitui como a forma de interregionalismo mais manejável politicamente.

Segundo, é o um dos padrões preferidos da União Européia, que é o ator regional mais avançado em termos de regionalização, o ator regional mais poderoso em termos relativos, e o ator regional

[8] Para maiores detalhes, vide Jörg Faust, Explaining the course of interregional institutionalization: The Political Economy of EU-MERCOSUR trade relations, artigo apresentado na Conferência "Interregionalism in International Politics" Freiburg 2002 e Heiner Hänggi, Interregionalism in Comparative Perspective, artigo apresentado na conferência "Interregionalism in International Politics" Freiburg 2002.

que busca uma mudança explícita na estrutura, padrão e forma de política internacional.

Terceiro, o birregionalismo União Européia-América Latina se constitui no mais elaborado, politicamente ambicioso e, vis-à-vis os Estados Unidos, o mais desafiante caso de birregionalismo e de engajamento inter-regional da União Européia. Assim, o birregionalismo tem um papel específico em um novo tipo de relações trilaterais entre a União Européia, América Latina e os Estados Unidos. Essa definição geral implica, necessariamente, em três condições:

Primeiro, o birregionalismo demanda atores regionais, que normalmente são o produto de processos de regionalização. Geralmente, entende-se que os processos de regionalização resultam de processos federativos, internos e externos, ou seja, eles refletem um estímulo intra-regional e extra-regional. A sua translação num processo de adaptação ou aprendizagem política é justamente quando estabelecemos a identidade regional, além de mecanismos e instituições para responderem adequadamente às suas necessidades e pressões domésticas e/ou externas. Portanto, o birregionalismo reflete a função política da regionalização, tanto para melhor organizar as relações intra-regionais, como para aprimorar o controle e a influência da governança global e ordem do poder global a ela subjacente.

Em segundo lugar, o estabelecimento do biorregionalismo exige, não apenas esses processos de regionalização, mas também resulta de um processo de regionalização no qual o ator regional se relaciona explicitamente com outros atores regionais. Esse conceito e a implementação de uma política "externa" específica para um ator regional exigem, em particular, um elevado estado de regionalização. Isso significa que os Estados-Nação daquela região entendem a regionalização como um meio de projeção externa de seus interesses e poder, e que eles estabelecem meios eficazes, mecanismos e instituições para alcançar essa regionalização, bem como, aceitam a birregionalização como um complemento ou suplemento, necessário

e construtivo, direcionado para uma política externa multilateral e bilateral tradicional. O birregionalismo pode ser perseguido por uma organização regional, que se caracteriza por um nível limitado de coordenação multilateral, como a Cooperação Política Européia (ECP) ou o engajamento latino-americano, específico, do Socialista Internacional (SI)[9] dos anos 80. Entretanto, quanto mais alto for o nível de cooperação intra-regional e de regionalização, tal como no caso do Mercosul, e quanto mais os atores regionais desenvolverem uma política externa integrada, ou comum, como no caso da União Européia e sua CSFP, mais fácil será a cooperação birregional e mais ela poderá avançar. Portanto, o birregionalismo pode ser melhor perseguido sob condições de ótima integração, efetiva institucionalização e comportamento externo comum, além de instrumentos adequados de poder militar, econômico e político.

Em terceiro lugar, o multirregionalismo e o birregionalismo, sustentado ou sustentável, exigem um sistema internacional cujas estruturas, padrões e formas toleram, permitem e até provocam tal birregionalismo. Não foi por acaso que o multilateralismo e o bilateralismo – tanto como um conceito, como uma estratégia comprovada – foram amplamente desenvolvidos após o período do conflito bilateral Leste-Oeste, e que, como resultado de uma construção de blocos, confrontos militares e padrões de liderança, impediram, retardaram e limitaram a multilateralização e o multirregionalismo. No caso específico do biorregionalismo da União Européia - América Latina, devemos mencionar quatro especificações adicionais, cujos detalhes são discutidos em outras contribuições a este artigo:

Primeiro, a qualidade do processo de regionalização e os atores regionais estabelecidos são diferentes. A regionalização da União Européia tem se estabelecido, desde o seu início, em instituições

[9] Vide Reimund Seidelmann, Die Sozialistische Internationale in Mittelamerika. Erfolg oder Scheitern einer Parteiföderation ? In: Europa-Archiv No 5/1985, p.145-152.

supranacionais efetivas, e resulta de um processo comum de aprendizagem que se iniciou na Segunda Guerra Mundial[10], bem como, da combinação de um fator externo – a ameaça soviética – e a necessidade de efetivamente controlar a Alemanha. Essa visão pode definir os problemas específicos da Política de Segurança e Defesa Comum (*Common Foreign and Security Policy – CSFP*) e a Política de Segurança e Defesa Européia (*European Security and Defense Policy – ESDP*) como problemas de transição na mudança do intergovernamentalismo para o integracionismo.

Segundo, o padrão de regionalização na América Latina e Europa também é diferente. Enquanto que a regionalização européia, ou "europeanização" foi monopolizada, com sucesso, pela União Européia e a OTAN, mais como um suplemento do que um modelo político, a regionalização latino-americana é um conjunto de vários processos de regionalização diferentes, sem que nenhum deles seja dominante, e é contaminada pela competição entre a latino-americanização e, parcialmente, contra o domínio dos Estados Unidos, como no caso do Mercosul, vis-à-vis, o restabelecimento do domínio dos Estados Unidos por meio de políticas que direcionem as nações da América Latina para os Estados Unidos, via NAFTA.

Em terceiro lugar, os Estados Unidos e a América Latina diferem, fundamentalmente, em termos de capacidade de projeção de poder, vis-à-vis cada um deles, como também em direção ao sistema global. Apesar de sua base de poder seletiva e não abrangente, a União Européia comanda uma base de poder econômico e político significativamente mais ampla e mais efetiva, do que a América Latina. Isso é resultado da quantidade e qualidade das capacidades políticas, militares e econômicas de seus Estados Membros e, em segundo lugar, de um grau mais alto de regionalização, em geral, e do caráter

[10] Ou seja, o sistema de Estado Europeu pré -1945 não foi capaz de produzir a paz e segurança necessárias, crescimento econômico sustentado e estabilidade doméstica e democracia.

supranacional da União Européia, em particular. Vis-à-vis tais diferenças qualitativas e quantitativas, devemos explicar por que a cooperação União Européia - América Latina, em geral – e o biorregionalismo, como uma versão avançada e intensificada dessa cooperação, em particular – foram estabelecidos e continuam, apesar de métodos e iniciativas competitivas.

Em quarto lugar, – e novamente como uma característica específica do birregionalismo União Européia-América Latina, em comparação com outras cooperações regionais da União Européia, tais como União Européia-ASEAN e União Européia-ACP – este birregionalismo, em particular, se baseia numa combinação mútua de reforço de interesses econômicos complementares, objetivos políticos comuns, tais como, limitar e, eventualmente, influenciar a projeção do poder dos Estados Unidos nessas duas regiões e no sistema global, além de um entendimento comum das necessidades e oportunidades desse birregionalismo, vis-à-vis o atual sistema internacional.

## 2. O SISTEMA INTERNACIONAL APÓS O FIM DO CONFLITO LESTE-OESTE

Após definir a mudança global e o birregionalismo em geral, nós podemos nos voltar para a análise do sistema internacional, a fim de analisar e avaliar sua continuidade e mudança, vis-à-vis, os novos desenvolvimentos, no final do século XX, em geral, e o birregionalismo, em particular.

### *2.1. O SISTEMA INTERNACIONAL: ESTRUTURAS, PADRÕES E MÉTODOS*

#### 2.1.1. ESTRUTURAS GERAIS, PADRÕES E MÉTODOS

Para fins analíticos, o sistema internacional é definido em duas etapas. Primeiro – como já foi mencionado anteriormente – o sistema é definido por meio de uma abordagem consecutiva. É

considerado como uma rede inter-relacionada de atores, que se diferenciam segundo o tipo, capacidade de poder, padrão de comportamento externo e seus interesses específicos, bem como, suas idéias sobre a ordem doméstica, regional e global, o método geral global e, finalmente, a dinâmica resultante, ou o padrão de competir, contradizer ou reforçar a dinâmica de cada um. Conforme essa argumentação, as estruturas globais, padrões e métodos desempenham um papel constitutivo para o sistema como um todo. Eles determinam as condições externas para os atores do sistema. Portanto, em uma segunda etapa, é necessário especificar ambas as estruturas, padrões e métodos, bem como, interrelacioná-los para buscar e explicar as tendências gerais e os problemas. Nessa segunda fase, a hipótese inicial é que, atualmente, as três áreas básicas – econômica, militar e diplomático-política – mostram um conjunto de estruturas, padrões e métodos, não similar, mas fundamentalmente diferente e que pode ser sumarizado e simplificado no seguinte esquema:

| Áreas Temáticas | Métodos Dominantes | Padrões Dominantes | Estruturas Dominantes | Tipo de Governança |
|---|---|---|---|---|
| Econômica | Cooperativo-competitivo | Parceria Sênior-Júnior | Multipolaridade dominada pela hegemonia dos Estados Unidos e União Européia e regionalismo emergente | Construção de instituições a nível global, regimes, redes informais. |
| Militar | Dissociativo-restringente com cooperação intra-aliança | Liderança dos Estados Unidos | Unipolaridade dominada por uma projeção de poder norte-americano imutável, vontade e capacidade. | Liderança dos Estados Unidos suplementada por alianças e regimes dos Estados Unidos, legitimados através da ONU. |
| Política | Cooperativo e associativo, além da marginalização e dissociação seletiva. | Liderança dos EUA, com base em apoio e aliança competitiva e confrontada, com diferentes conjuntos de interesses e iniciativas regionais e funcionais. | Multipolaridade dominada por alianças e formas de poder ocidental. | Domínio seletivo de alianças ocidentais, regionalização e tentativas de governança global comum através de organizações internacionais. |

Há duas mensagens principais nesse esquema. A primeira é que os Estados Unidos ainda são não apenas o único, mas o ator dominante que permeia essas dimensões e internamente em relação a duas delas. Isso significa que qualquer análise do sistema internacional tem que compreender a relevância específica dos Estados Unidos – seu status de poder, em geral, seus interesses econômicos, militares e políticos, em particular, seu valor global e vontade e capacidade de sua ordem de

projeção. Mas, a segunda mensagem é no sentido de que, apesar da relevância especial dos Estados Unidos, o sistema internacional mostra não apenas um, mas diferentes padrões, em termos de poder, interesses e ordem. Esta diversidade e mesmo assimetria entre essas três dimensões de relações internacionais econômica, militar e política – resulta de desenvolvimentos históricos, da lógica específica dessas dimensões e do déficit geral em termos de uma governança global, abrangente e legítima. Historicamente, por exemplo, o período entre meados dos anos 40 e início dos anos 50, mostrou menos diferenças e um caminho mais alinhado ao modo de governança no sistema global até que o conflito Leste-Oeste começou a reestruturar as relações internacionais. Naquela altura, os Estados Unidos dominavam essas três dimensões por causa de seu absoluto e relativo poder econômico e militar, e ditavam as normas e princípios dominantes para o comportamento político, econômico e militar dos Estados-Nação, assim como, dominavam as importantes organizações internacionais frequentemente criadas como um instrumento de/para o globalismo americano. Como explicaremos em detalhe, posteriormente, foi esse padrão básico de domínio dos Estados Unidos que, em princípio, foi restabelecido depois do fim do conflito Leste-Oeste. Mas, se comparado com os anos que se seguiram ao fim da Segunda Guerra Mundial, o atual domínio dos Estados Unidos mostra um declínio absoluto e relativo, juntamente com uma igualmente relevante perda política de legitimidade e aceitação.

Há três desenvolvimentos principais que erodiram o "império" dos Estados Unidos, bem como, a coesão da ordem global pela liderança norte-americana.

Em primeiro lugar, estão os desenvolvimentos econômicos, onde o declínio relativo dos Estados Unidos e o crescimento econômico qualitativo e quantitativo em outros países acabaram com estruturas de poder unipolar e resultaram na multipolaridade, ou necessidade política de associação cooperativa entre os países emergentes e economicamente fortes, mesmo no caso de interesses competitivos.

Em segundo lugar, junto a um declínio dos Estados Unidos como Estado-Nação, os Estados-Nação, em geral, perderam seu status de atores dominantes no contexto geral e, particularmente, no contexto econômico, principalmente, porque eles provaram ser ineficientes em disponibilizar serviços essenciais, tanto para as suas sociedades, como para suas regiões, e também para o sistema global, tais como: segurança e paz, crescimento econômico sustentado e adequado desenvolvimento democrático. Por um lado, a regionalização, em geral, e a integração européia, em particular, assumiram algumas das funções do Estado nacional clássico, reduzindo o domínio do Estado-Nação como ator. Por outro lado, o interesse crescente em um melhor controle global levou a restrições essenciais da soberania tradicional dos Estados-Nação.[11] Se a hierarquia do poder global é considerada como um "jogo de soma zero", isso se traduz em duas mudanças qualitativas, a partir de 1945 e até hoje. Primeiro, o relativo declínio do poder global e da liderança dos Estados Unidos, vis-à-vis, a emergência de segundos poderes competitivos e cooperativos. Em segundo lugar, uma contínua mudança do Estado-Nação para uma governança regional ou global. Ambos os desenvolvimentos, contudo, produziram – e ainda produzem – contra-estratégias para se conseguir manter a velha e tradicional estrutura de poder. Portanto, o sistema global é caracterizado, não apenas pelo declínio relativo dos Estados Unidos como Estado-Nação, vis-à-vis, o regionalismo e globalismo, mas também, pelas tentativas de postergar, interromper e reverter essas tendências[12]. Tais políticas produziram diferentes resultados: os

[11] Compare o conceito de "soberania limitada" ao estabelecimento de tribunais internacionais, intervenções das Nações Unidas para a manutenção da paz, segurança de direitos humanos, etc.

[12] A esse respeito, a política da primeira administração Reagan em relação à USSR é compreendida como uma tentativa de revitalização dos padrões do conflito Leste-Oeste, a fim de restabelecer, ou reconfirmar, a dependência da Europa Ocidental e outras regiões das garantias asseguradas pelos Estados Unidos, em particular, e sua liderança, em geral.

militares tiveram que aceitar o compartilhamento do poder com poderes secundários, bem como, com atores regionais e internacionais no âmbito político, e fracassaram no plano econômico. Isso levou à construção de uma fórmula de poder global que, no presente, se caracteriza por um conflito competitivo-associativo entre a globalização, regionalização e manutenção, ou mesmo, revitalização, do papel político do Estado-Nação.

Em terceiro lugar, e para complicar a situação ainda mais, a projeção das ordens políticas – no âmbito intra-estados, intra-regional e global – levou a uma mistura de cooperação e competição no seio do cartel de poder ocidental. Embora os principais atores ocidentais – de um lado, os Estados Unidos e, do outro lado, a União Européia com seus principais Estados Membros – tenham sido capazes de chegar a um acordo e tenham tido sucesso em projetar princípios fundamentais para essas três ordens a nível global (democracia/economia de mercado/ sociedade cívica/ melhor governança global), eles também discordaram não apenas no que se refere a um modelo de democracia e de economia específico, como também, no tocante ao papel que a regionalização e a integração desempenham, e a globalização apoiada pelas Nações Unidas, no sentido de reduzir a dependência dos Estados Unidos. Assim, enquanto o fim do conflito Leste-Oeste praticamente eliminou a competição entre o modelo comunista e o modelo ocidental, bem como, o conflito de poder entre os EUA e a USSR, as velhas diferenças referentes ao modelo político não apenas se intensificaram, mas ficaram intimamente ligadas à competição do poder cooperativo no Ocidente. O poder econômico emergente da Europa Ocidental, paralelamente à integração e atratividade específica do modelo dos intra-estados e modelo regional, tornou-se promissor, não só por diminuir a dependência dos Estados Unidos, mas também por promover a segurança, crescimento, democracia e desafiar a liderança dos Estados Unidos, não apenas considerando a dimensão econômica e política, mas disponibilizando um modelo dominante para a organização dos

Estados-Nação, regiões e o sistema global. As relações entre a União Européia e a América Latina, desde o final dos anos 70, ilustram esta dinâmica.

Em resumo, o atual sistema global é caracterizado, não apenas por uma competição de poder entre os Estados-Nação, atores regionais e organizações globais, mas também, por uma cooperação competitiva entre os Estados Unidos e a União Européia – e seus eventuais aliados regionais, como é o caso do Mercosul – em termos de poder geral, interesses políticos e econômicos específicos e projeção de métodos. Essa segunda competição, entretanto, é de qualidade diferente da primeira porque ela está restrita pelo interesse comum da aliança ocidental na dominância global; por uma abordagem benevolente do chamado "*soft power*" ou parcerias sênior/júnior, direcionadas aos Estados Unidos; e por uma contínua e periódica dominância e liderança dos Estados Unidos na dimensão militar. Quando se coloca esse conjunto específico de dinâmicas cooperativas e competitivas, em relação à argumentação exposta acima, num contexto geral, nós podemos chegar a três abordagens analíticas diferentes, mas inter-relacionadas: a abordagem orientada para atores, orientada para o poder e orientada para métodos.

Seguindo a abordagem orientada para atores, na base do esquema tridimensional exposto acima, nós podemos classificar o sistema internacional com um esquema que acrescenta a essas três dimensões, diferentes níveis e as diferentes qualidades econômicas e políticas dos atores relevantes:

| Áreas Temáticas | Atores Governamentais | Atores Orientados para a Economia | Atores Públicos Não-Governamentais |
|---|---|---|---|
| Econômica | Organização Internacional<br>Estado-Nação<br>Ator do Estado Sub-Nação | "MNC"<br>Ator econômico "orientado para a nação" | Ator Internacional/ Multinacional/Transnacional |
| Militar | Alianças Multilaterais etc.<br>Estado-Nação | Indústrias de Armamento Nacional | Movimentos Internacionais/ Multinacionais/ Transnacionais de guerra/ paz |
| Política | Organizações Internacionais<br>Alianças Multilaterais etc.<br>Estado-Nação | "MNC"<br>Ator econômico "orientado para a nação" | Ator Internacional/ Multinacional/Transnacional |

Embora esse esquema não apresente a idéia geral de que o Estado-Nação é o ator dominante no sistema global que está sendo considerado, ele introduz três mensagens adicionais. A primeira segue a abordagem de governança multinível. Assume-se que há atores no nível subnacional, nacional, regional/setorial e internacional, que competem e cooperam entre si e internamente, em suas diversas categorias. Portanto, a governança não apenas é uma questão de políticas inter-Estados-Nação, mas, também, de políticas coordenadas entre atores e, internamente, no âmbito dos diferentes níveis de organizações políticas. A segunda mensagem é que esse tipo de atores governamentais não exerce o comando integral de desenvolvimentos políticos, mas há outros tipos de atores que seguem uma lógica política diferente, e que também são importantes. A terceira mensagem é que, assim como no primeiro esquema que foi apresentado, nós devemos diferenciar entre as diferentes áreas temáticas para analisar a dominância ou relevância dos diferentes tipos de atores. Enquanto a área militar ainda é dominada pelos atores governamentais, em geral, e pelo Estado-Nação, em particular, a área econômica apresenta um tipo de padrão completamente diferente. A economia global se caracteriza por uma inter-relação cooperativa e competitiva entre atores internacionais, regionais e nacionais, além de uma inter-relação, igualmente, cooperativa e competitiva, entre atores governamentais e empresariais.

Complementando com a abordagem relacionada ao poder, nós temos que olhar para este esquema, não apenas como uma classificação geral, mas como um conflito sobre poder absoluto e relativo, mas também, entre as áreas temáticas, o nível de organização política e tipos de atores. Preenchendo o esquema apresentado acima com substância, e definindo substância, basicamente, como a vontade e habilidade de projetar o poder para perseguirmos determinados interesses, valores e tipos de ordem, nós devemos voltar para as hipóteses apresentadas acima. Em primeiro lugar, é o Estado-Nação dos Estados Unidos quem domina o sistema global de atores. Em

segundo lugar, vemos o declínio relativo e absoluto do poder dos Estados Unidos, devido ao poder emergente de outros atores, em particular, de atores regionais – como a União Européia – que atuam, tanto independentemente, em uma coalizão, como com outros atores. Isso está acontecendo não apenas com o Mercosul e seus Estados Membros, mas também com outros atores econômicos e não-governamentais, no nível inter-multinacional e nacional também. Introduzindo a abordagem relacionada ao poder e complementando-a com a análise da maneira de agir, podemos acrescentar que esse padrão cooperativo e competitivo de projeção do poder, interesses e valores é baseado na combinação de modelos de "soma zero" e de geração de superávit. As alianças e construção de coalizões, tais como a Aliança Atlântica entre os Estados Unidos e a União Européia, bem como, entre a União Européia e América Latina, seguem não apenas o argumento de que a busca comum de interesses e valores gera superávit, que pode ser distribuído entre os membros da aliança, mas que também segue estratégias que visam à maximização de suas próprias vantagens, mesmo se isso criar algumas desvantagens para os outros. No caso da União Européia e América Latina, por um lado, a estratégia política geral é unir, para aumentar o poder, vis-à-vis os Estados Unidos e, portanto, aumentar a realização de interesses comuns. Por outro lado, o contínuo protecionismo à agricultura por parte da União Européia, mesmo sendo contrário aos interesses do seu parceiro na coalizão, que é a América Latina, ilustra as estratégias da União Européia para maximizar seus interesses, mesmo se isso significar ferir importantes interesses latino-americanos nesse campo.

### 2.1.2. MITOS E IDEOLOGIAS

Tais desenvolvimentos, combinando abordagens realistas e idealistas em relação a reformar o sistema internacional, foram baseados em mitos e ideologias para mobilizar o apoio no Ocidente em si,

como na sua relação com outros atores associados e parceiros regionais. Os mitos e ideologias são importantes, não apenas no âmbito doméstico, mas desempenham um papel ainda maior na política externa. Eles simplificam um mundo super complexo; justificam uma liderança e força política; e permitem que haja certa negligência em relação a problemas estruturais, em geral, e a capacidade limitada do Estado-Nação de controlar seu ambiente regional e global, bem como, satisfazer as necessidades da mídia em oferecer explicações fáceis para eventos internacionais. Com referência às relações União Européia e América Latina, quatro dessas idéias principais merecem uma avaliação crítica por conta da sua ampla aceitação, além de suas funções ideológicas e capacidade de construção de seus mitos:

- igual participação no sistema internacional por causa da globalização,
- globalização definida como o domínio da racionalidade econômica,
- globalização como revitalizando um conflito entre civilizações e
- marginalização de governos e organizações governamentais através do estabelecimento de um espaço público ou a "aldeia global".

Essas quatro idéias demandam atenção, menos porque se constituem em modelos políticos e acadêmicos, mas porque tentam apresentar uma compreensão simplificada do sistema internacional, focado em tendências e padrões essenciais. Lidar com todas essas idéias exige uma abordagem positiva e negativa. Positivamente, quando todas elas – quer individualmente, como em seu conjunto – parecem ser inadequadas para captar integralmente a complexidade e a dinâmica geral do sistema internacional, além de sublinhar, corretamente, desenvolvimentos selecionados que, na verdade, modelam relações

internacionais e se constituem em modelos para soluções políticas de um ponto de vista realista ou idealista. Pelo contrário, se adotarmos uma abordagem negativa, isso significa denunciar tais conceitos como mitos e ideologias[13]. Isso significa, em primeiro lugar, provar que elas estão erradas em termos de substância objetiva e, em segundo lugar, analisar seu papel político na aceitação e legitimação, por parte do público e das elites, das estruturas, padrões e modelos globais que foram descritos acima.

A globalização não é apenas um desenvolvimento na política internacional. Ela não é um fenômeno independente, mas é parte de uma equação da qual também fazem parte o regionalismo e a vontade e capacidade do Estado-Nação de continuar, aumentar ou restabelecer o controle da política internacional. Por um lado, esta perspectiva reconhece a relevância da globalização e, ao mesmo tempo, está em discordância com a noção de que a globalização é a tendência dominante e o único problema das relações internacionais. Nos últimos anos, o debate no âmbito da política interna se voltou para o problema da mudança estrutural do sistema internacional e a globalização foi considerada o fator de mudança mais importante e foi sugerido que uma melhor governança global seria a maneira de controlá-la. Isso nos fez revitalizar duas perspectivas importantes. Primeiro, voltamos a enfatizar que as relações internacionais têm que lidar com essa mudança estrutural do sistema em geral. Após décadas, em que o foco principal eram os conflitos Leste-Oeste, Norte-Sul ou conflitos regionais, com visões exclusivas ou parciais do sistema global, aí implícitas, esse novo debate passou a seguir uma "abordagem global" mais integradora. Isso significa compreender a globalização como um fenômeno que afeta todos os atores do sistema internacional e que condiciona o comportamento mesmo daqueles atores que ignoram,

[13] Seguir a compreensão clássica de ideologia significa definir ideologia como objetivamente errada, mas necessária, para fins políticos específicos, principalmente, a manutenção, estabilização e garantia das elites de poder existentes.

tentam escapar ou se dissociar desse sistema. Em segundo lugar, essa visão orientada para o sistema nos faz pensar em como controlar uma mudança estrutural como a globalização. Assim, essa abordagem de análise integrada, que está subjacente à qualidade global do sistema internacional, nos leva a questionar como esses processos de mudança estrutural podem ser controlados ou manejados do ponto de vista político. De acordo com essa análise, tal controle não é apenas um problema de política externa de um Estado-Nação, de um ator supranacional, ou supernacional, mas é a capacidade e vontade da comunidade de atores globais em estabelecer uma melhor governança política comum de tal globalização [14].

Em geral, essa nova ênfase na mudança da estrutura global e seu controle político respondem corretamente à necessidade objetiva e à vontade política subjetiva. Entretanto, há tendências no atual debate sobre a globalização que não necessariamente se limitam à sua recapacitação ou validação e que originam uma visão distorcida da mudança global e políticas necessárias. Primeiro, a globalização é frequentemente considerada como um fenômeno novo, embora tenha caracterizado as relações internacionais há décadas. As interdependências globais, ou globalizantes, tanto nas estruturas, como nos padrões de comportamento, podem ser detectadas desde o início do colonialismo, do séc. XV ao séc. XIX, na corrida do armamento nuclear do conflito Leste-Oeste, e também, nas atuais missões de manutenção da paz. Elas diferem apenas no modo de atuar, mas não na sua essência básica. As relações Europa-América Latina constituem um exemplo e uma prova de que a globalização não é nada de novo. Ao se projetar os interesses econômicos europeus, estratégias de poder e modelos políticos na América Latina, durante e depois da colonização espanhola e portuguesa, seguiu-se não um padrão isolado, mas um

[14] A percepção política da globalização vai desde a ignorância em ressaltar os efeitos negativos, ou a "ameaça"da globalização, até um louvor indiscriminado e sem critério de novas oportunidades.

padrão interativo, dominado e controlado pelos poderes europeus. Há dois aspectos da dimensão econômica desse padrão que merecem especial atenção: as relações econômicas das altas assimetrias permitiram a transferência de riqueza significante e poder monetário para a Europa e estimularam a construção de uma rede de comércio global, que interligou a região da Ásia-Pacífico com a América Latina e a região da América Latina com a Europa[15]. Além disso, a projeção de modelos políticos da Europa para a América Latina – embora as relações Europa-América Latina tenham uma dimensão fundamentalmente diferente – repetem e asseguram este padrão assimétrico da globalização dominada pela Europa. Isso resulta do estabelecimento de uma governança colonial na América Latina – assim como, tentativas de aprimorá-la[16] – até movimentos de independência, seguindo o modelo europeu[17] e, finalmente, a percepção da América Latina e adaptação ao modelo econômico e político europeu, bem como, seus conceitos de paz e mais segurança, que prevaleceram desde o início dos anos 80. Assim, a história das relações da Europa-América Latina demonstra que os interesses da globalização, seu poder e idéias não são nada de novo, mas um padrão básico da economia e da política internacional e construção dessa idéia de política. Se há algo de novo nessa globalização atual é principalmente a intensidade, a abrangência e a velocidade das interações que se estabeleceram, bem como, a sua aceleração. Se colocarmos de lado a ameaça da aniquilação nuclear do antigo conflito Leste-Oeste, em contraste com o atual mito da globalização, essas mudanças são apenas graduais e não constituem uma nova qualidade de interdependência. A mudança qualitativa por conta da globalização, ou através dela, pode ser encontrada apenas na perda gradual de

[15] Nesse caso podemos nos referir, por exemplo, ao papel do porto de Acapulco, onde os produtos asiáticos são descarregados para serem transferidos para destinos europeus.
[16] Vide, por exemplo, Bartolomé de las Casas, Tractatus de thesauris in regnis "del Peru" – Tratado das doze dúvidas 1566.
[17] Compare, por exemplo, os conceitos e estratégias de Simão Bolívar com as de Garibaldi e outros.

governança ou controlando tais interdependências estruturais e seus padrões de interação relacionados através do tradicional Estado-Nação. Novamente, a economia latino-americana, tanto nas regiões, como a nível dos Estados-Nação, ilustra essa nova qualidade da mudança. A crise da dívida dos anos 70 e 80, bem como, a resposta dos EUA e da CE/UE mostraram as dificuldades de uma adequada prevenção, controle e solução de tais problemas por meio das estratégias do Estado-Nação ou estratégias unilaterais, além de seus efeitos negativos para assegurar a estabilidade da ordem monetária da economia internacional. Novamente, a interligação estrutural das economias da América Latina com os Estados Unidos – recentemente e, particularmente, com o NAFTA – e seus efeitos na reorganização das estratégias de poder econômico global dos Estados Unidos, demonstrou o quanto, e quão rapidamente, a soberania econômica se desvanece cada vez mais irreversivelmente. Finalmente, a estratégia da União Européia do birregionalismo e bilateralismo paralelo, direcionada para a América Latina e seus Estados-Nação, ressaltou a perda estrutural do controle nacional do comércio e investimentos birregionais.

Equalizar a globalização com a economização de políticas internacionais e a política é o segundo mito com o qual temos que lidar. Economização significa que, tanto os instrumentos políticos como os militares perdem – ou perderam – sua função de organizar, controlar e governar as questões globais. Esta visão ganhou apoio depois do fim do conflito Leste-Oeste, quando os instrumentos políticos e militares pareciam ser inadequados para lidar com os conflitos e problemas internacionais remanescentes, além de serem irrelevantes, vis-à-vis, a dominância da dimensão econômica das políticas internacionais. Ampliar a definição de segurança, no sentido de incluir uma segurança mais amena e humana, e definir a segurança econômica como a principal preocupação da governança global, significa falar de um novo padrão de interação em relações internacionais, no qual as interações econômicas dominam a agenda política, e os meios políticos

e militares tradicionais se tornaram menos relevantes e, eventualmente, anacrônicos. Os desdobramentos depois de 11 de setembro de 2001, vis-à-vis, a situação do Iraque, demonstraram que esta visão era não apenas um mito, mas constituía um erro analítico sistemático em confundir desenvolvimentos de curto prazo com uma mudança estrutural de longo prazo. Não há dúvida que esses desdobramentos econômicos – tanto os domésticos, como os globais – desempenham um papel essencial na formação do ordenamento político, conceitos e estratégias e constituem o poder, aceitação e legitimidade. Mas, como já demonstramos acima, a globalização é uma questão não apenas econômica, financeira e monetária, mas é uma questão política e militar também. As relações internacionais, frequentemente, têm estado sujeitas a visões e teorias econômicas e tal reducionismo parece ser compreensível em períodos em que as ameaças militares são percebidas como tendo menos importância, e a estabilidade política sendo integralmente garantida. Entretanto, uma abordagem histórica e verdadeiramente sistemática das estruturas, mecanismos e padrões das relações internacionais mostra que, por um lado, a mudança global nunca foi monodimensional e, por outro lado, não há primazia da economia e ainda há questões, segmentos, regiões e períodos em que as necessidades políticas e de segurança suplantam toda a racionalidade econômica. Novamente, as relações entre a União Européia e América Latina, em geral, que inter-relacionam a dimensão política com a econômica, assim como a translação das experiências do CSCE na América Central, em particular, demonstram a complexidade da multidimensionalidade das relações internacionais. O debate acadêmico dos últimos anos já levou à conclusão que a idéia da globalização provoca a revitalização ou a escalada de conflitos entre civilizações, ou seja, entre o modelo político e poder ocidental e os modelos de civilizações não-ocidentais, que desafiam a normativa ocidental, assim como a dominância do poder. Entretanto, isso não foi suficiente para erodir o papel dessa tese do mito e ideologia. Pelo contrário, substituiu

o comunismo, como uma força de integração, formação e legitimação para o ocidente e suas alianças – e essa era justamente sua intenção original – por um inimigo ainda menos especificado da dominância ocidental e superioridade, quando o comunismo havia tido um colapso e tinha sido deslegitimado. Além disso, serviu como uma alternativa política à economização. Em vez de prometer uma expansão e aprofundamento do modelo pacifista através da economização, se pressupunha uma nova rodada de conflitos ainda mais antagonistas, eventualmente, com um inimigo desconhecido e não explícito, o qual, não apenas desafiava a civilização ocidental, mas o status do poder global também. Como em todos esses mitos, essa hipótese foi considerada como tendo sido provada pelo conflito Norte-Sul, ou seja, o conflito entre as sociedades avançadas e primitivas e o conflito do Oriente Médio. Em outras palavras, o conflito entre uma sociedade agressiva, orientada para o terrorismo versus um Estado pró-ocidental avançado e que buscava a defesa da segurança, como no caso da recente "guerra contra o terrorismo", inclusive, a intervenção militar no Afeganistão e a ocupação dos Estados Unidos no Iraque. Ao apresentar explicações simplificadas para tais conflitos, assim como, perspectivas dimensionais para desenvolvimentos globais, estamos oferecendo fácil legitimização para estruturas continuadas, padrões e modelos do conflito Leste-Oeste, reduzindo, assim, os custos e riscos de adaptação, bem como, assegurando padrões de poder tradicionais.

A idéia de aumentar a vontade e capacidade para organizar o sistema internacional como uma espécie de "aldeia global", aumentando o controle auto-organizado, conforme o arcabouço de um espaço público global e emergente, e diminuindo a governança do Estado, tornou-se não apenas um ideal, mas um mito também. Ela pode ser considerada como uma versão globalizada do anarquismo e do anti-governamentalismo moderno. Novamente, assim como nos dois outros mitos que foram discutidos acima, há alguma verdade nessa idéia. O sistema internacional, na verdade, mostra um certo grau de

um controle auto-organizado dos atores benevolentes e construtivos, a nível global. ONGs e outros atores globalmente ativos, tais como a Igreja Católica, corporações multinacionais e instituições financeiras que contribuem para o controle global, participam da governança global e atuam como um quase substituto de uma melhor governança nas questões socioculturais, ambientais e até econômicas. A mídia globalizada permite e estimula, tanto as ações simbólicas como as estratégias sustentáveis, para se estabelecerem como participantes construtivos de uma melhor governança global. Mas a projeção do mito ocidental de uma sociedade altamente auto-organizada, baseada na auto-aprendizagem e num diálogo construtivo entre atores eruditos e benevolentes no sistema internacional, mostra que há falhas significativas se essa projeção for confrontada com a realidade estrutural real. Em primeiro lugar, é basicamente um modelo ocidental baseado nas abordagens políticas ocidentais e processos de aprendizagem. O domínio ocidental da mídia global gerou a impressão de que há um consenso geral global sobre o modelo e a ocidentalização da mídia. Um olhar mais de perto, entretanto, mostra que tal consenso não existe e que, subjacente a esta projeção sociocultural e política, há outros modelos e necessidades culturais – algumas vezes completamente diferentes – não apenas no âmbito interno dessas regiões, mas entre regiões também. Em segundo lugar, enquanto que a idéia de uma aprendizagem erudita pode parecer atrativa e familiar, no âmbito do Estado-Nação, ela se aplica apenas de uma maneira seletiva e limitada ao sistema internacional. A principal razão disso pode ser encontrada na teoria e prática do contrato social. Enquanto a interação em sociedades organizadas em Estados-Nação, segue os princípios, normas e padrões de comportamento estabelecidos por um efetivo contrato social, geralmente aceito, esse contrato social, ou não existe para o sistema internacional, ou existe apenas no início. Como já foi ressaltado acima, a relação entre a benevolência e malevolência estrutural,

dentro do Estado-Nação e no sistema internacional, são fundamentalmente diferentes. O sistema internacional permite, produz e, muitas vezes, tolera uma malevolência sistemática. Assim, a governança global, ineficaz e não abrangente, além da malevolência existente, emergente e re-emergente, criam um déficit de controle global que os atores não-governamentais tentam aproximar, ou preencher, para criar a impressão que o sistema é participativo, aberto à auto-aprendizagem e atores não estaduais, bem como, para aprimorar sua posição e influência. Entretanto, isso é um quase substituto porque baseia sua influência na percepção e construção da aceitação pública, ignorando estruturas básicas, padrões e tendências no sistema internacional, que enfatizam o estabelecimento gradual, selecionado e focalizado de diferentes modelos de governança governamental global, estabelecendo e restabelecendo o controle político através dos Estados-Nação, atores multinacionais e supranacionais, bem como, através de organismos internacionais que atuam como um governo pré-global. Quanto mais tais desenvolvimentos forem eficazes, menor será a relevância de atores não-governamentais e a idéia de espaço público como um discurso abrangente e orientado para o consenso. Mas o problema de relações globais não é apenas a idéia da globalização, economização, conflito entre civilizações e espaço público que servem como funções ideológicas para legitimar uma abordagem do sistema global, basicamente conservativa. De fato, isso significa aceitar, por um lado, a combinação da dominância ocidental e a liderança dos Estados Unidos e, por outro lado, a continuidade. Essa dominância não desafiada do Estado-Nação, objetivamente, provou ser ineficaz para resolver problemas essenciais, tanto das sociedades nacionais como da comunidade global, porque limita, ou mesmo impede, a necessária mudança conceitual. Em vez de focarem no papel anacrônico da soberania nacional, essas quatro idéias, em conjunto, apresentam um menu político para a escolha de fórmulas simplificadas, tanto para a

explicação como para o planejamento de políticas para o Estado-Nação. Se não focalizarmos no problema da soberania anacrônica, essas quatro idéias reforçam seu valor ideológico: elas oferecem idéias menos contraditórias, mas de escolha mais livre para diferentes necessidades psicológicas e políticas, que não podem simplesmente coexistir, mas que também têm que impedir o intercâmbio crítico entre diferentes forças políticas que as adotam como programa. Apoiar a ignorância contra essas realidades complexas, assim como dividir as políticas públicas em campos nacionais diferentes e separados, significa uma ideologia ainda mais sofisticada do que propagar monopólios ideológicos.

Se seguirmos esta argumentação e entendermos a globalização, economização e o espaço público como mitos e ideologias, nós podemos voltar à pergunta de como aproximar as políticas internacionais e a política, uma vez que, essas abordagens provaram ser inadequadas. Para que possamos superar essas três restrições analíticas, em primeiro lugar, a globalização tem que ser redefinida como um fenômeno que tem uma dimensão econômica, militar, política e até sociocultural. Essas dimensões podem mostrar os diferentes padrões e dinâmicas da globalização, diferente padrões de poder a ela subjacentes e diferentes racionalidades para o controle político, ou sua ausência. Em segundo lugar, a globalização tem que ser vista também em uma perspectiva histórica. A mudança permanece como um fenômeno histórico do problema da globalização do sistema internacional. Em outras palavras, há períodos de globalização, de desglobalização e de reglobalização. Em terceiro lugar, e voltando ao início, a globalização tem que estar inter-relacionada com o regionalismo e a renacionalização ou nacionalização continuada. O regionalismo, tal como constituído na União Européia, é tanto resultado como causa da globalização. A idéia é integrar para criar condições melhores para entender os interesses, o poder e as normas, vis-à-vis, o mundo globalizado, como uma estratégia bem conhecida na política e economia internacional,

assim como, globalizar para superar o protecionismo regional etc. A globalização e o regionalismo demandam, do Estado-Nação, a transferência de soberania para aceitação dos limites externos da realização de interesses e poder, bem como, a redução do seu papel como um ator dominante da política internacional. Assim, ambos os desenvolvimentos dependem da capacidade e vontade do Estado-Nação de aceitar, promover e controlar o regionalismo e a globalização. Em outras palavras, tanto a globalização como o regionalismo resultam do comportamento do Estado-Nação, ou não comportamento, assim como o moldam. Em outras palavras, a mudança global é predominantemente um problema dos Estados-Nação. Finalmente, se nós introduzirmos, nesse debate, a idéia da responsabilidade histórica para uma governança melhor, em primeiro lugar, nós temos que discutir modelos para obtermos essa melhor ordem global e governança internacional. Aqui, poderíamos discutir a tese, que foi apresentada anteriormente, de que o modelo europeu supranacional parece, em princípio, um modelo factível e produtor de progresso, não apenas para o Ocidente e para a Pan-Europa, mas também para a construção de uma comunidade global.

Entretanto, entender a política como parte de uma abordagem de vida ativa, ou como uma responsabilidade – como prevalece nessa argumentação – significa complementar a busca por um modelo melhor, com novas estratégias de como criar a vontade política sustentada e necessária, no âmbito interno e entre os atores relevantes, para que eles possam se definir não apenas como um objeto da globalização, regionalismo e re-nacionalização, mas também, para se tornarem sujeitos dessa dinâmica. O que precisamos é não apenas de um modelo melhor para um novo global, mas também novos ordenamentos regionais e a vontade política para re-introduzir e revitalizar a idéia de uma governança política ativa e comum, ou como referência à responsabilidade dos políticos em estabelecer, assegurar e aprimorar esse ordenamento.

## 2.2. A MUDANÇA DO SISTEMA E SUAS DINÂMICAS

### 2.2.1. TENDÊNCIAS BÁSICAS: COMUNITARIANISMO GLOBAL, REGIONALISMO E NACIONALISMO

Com relação à caracterização do sistema internacional, que foi feita acima, podemos definir suas tendências básicas e avaliar suas dinâmicas como a interrelação entre o comunitarianismo global,[18] ilustrado pela revitalização do conceito de uma melhor governança global; o novo regionalismo, como resultado de uma regionalização renovada, ilustrada pela integração da União Européia e o processo de regionalização da América Latina; bem como, o nacionalismo, ilustrado pelo recente unilateralismo dos Estados Unidos, como no caso do Iraque.

Seguindo o pressuposto de que a abordagem idealística tem que ser combinada com uma abordagem realista, a dinâmica geral do sistema global pode ser caracterizada pela vontade do Estado-Nação – incluindo outros atores – de aceitar a idéia da soberania limitada, cooperação multilateral e formas integradas de se buscar a construção e realização de interesses comuns, valores e uma "boa" ordem global. Assim, a cooperação global e a regionalização também dependem, principalmente, da vontade política e da capacidade do Estado-Nação, em geral, e dos Estados-Nação mais poderosos, em particular. A integração européia e a regionalização na América Latina, bem como, as políticas globais dos Estados Unidos têm mostrado que este processo não é constante e também não segue uma racionalidade custo/benefício. Ele depende de condições internas e externas complexas e, portanto, segue uma direção com uma velocidade imprevisível. Além disso, essas três dinâmicas básicas são ambivalentes, vis-à-vis, cada uma delas. A

[18] Considerando a avaliação crítica do termo globalização e seguindo uma abordagem idealista, o termo "comunitarianismo global" é introduzido para ressaltar os interesses comuns e a abordagem de valores comuns.

nacionalização resulta, tanto das políticas para defesa de nossos interesses e normas contra a internacionalização e regionalização, como de estratégias que sirvam para mudar ativamente, controlar ou dominar o sistema global, inclusive, suas tendências. A regionalização segue o mesmo padrão. É uma maneira ofensiva para mudar o ambiente do ator regional no tocante a seus interesses e normas e, simultaneamente, uma maneira de defender a região contra Estados Membros, no âmbito interno, e políticas de governança global no âmbito externo. A globalização ou políticas de governança global podem ser vistas, igualmente, como uma necessidade lógica e uma estratégia para suplantar, ou se contrapor, ao poder político dos Estados-Nação e atores regionais. Assim, a mudança global é uma questão não apenas de inter-relação clássica de estrutura, padrões e modelos, mas também o resultado de uma interação conflitiva e competitiva entre o globalismo, regionalismo e o Estado-Nação. Com essa definição aberta da mudança global, em geral, podemos nos voltar para duas "mudanças" específicas a fim de demonstrar quais os resultados que essas constelações de mudanças produzem. Seguindo o debate político e acadêmico dos últimos anos, duas mudanças devem ser analisadas: o fim do conflito Leste-Oeste, como a maior mudança, e os acontecimentos de 11 de setembro de 2001, como um exemplo de não-mudança.

### 2.2.2. O EFEITO DO FIM DO CONFLITO LESTE-OESTE NO SISTEMA INTERNACIONAL

Desde 1945, o fim do conflito Leste-Oeste tem sido a mudança mais importante, de maior alcance e revolucionária no sistema global[19]:

Em primeiro lugar, a dissolução pacífica deste conflito significou que a ameaça de aniquilação nuclear a nível global, de fato,

[19] Embora isso seja irrelevante para essa argumentação, entretanto, deve ser ressaltado que este processo – tanto no âmbito doméstico, como no aspecto internacional, em particular – se desenrolou de forma pacífica.

desapareceu[20]. Emergiu um novo padrão de cooperação Leste-Oeste, vis-à-vis, questões globais, e a idéia de que a governança global, visando à paz internacional, segurança e gerenciamento do conflito global, poderia ser revitalizada. Aliviando a agenda global dessa ameaça, assim como, da projeção do conflito Leste-Oeste em muitas questões, conflitos e projetos globais aumentaram a liberdade de ação para os Estados-Nação, internamente nos primeiros "blocos", e externamente também, além de desmilitarizar relações internacionais em geral e de abrir novas janelas para a governança global e operações de manutenção da paz da ONU. Novamente, o principal efeito do fim do conflito Leste-Oeste no sistema global pode ser evidenciado num processo de recondicionamento e aprimoramento da governança global. Devido às mudanças no âmbito militar, ou seja, a combinação de um programa de desarmamento e controle de armas de longo alcance e de uma igualmente extensa cooperação Leste-Oeste, a ameaça nuclear direcionada para a sobrevivência da comunidade global, como tal, diminui consideravelmente. Além disso, a proliferação de ameaças relacionadas à desestabilização da dinâmica global e a corrida armamentista, a nível regional, também foram significativamente reduzidas controladas e politicamente marginalizadas. Embora a governança global ainda enfrente os problemas da guerra regional e local, as ameaças militares e as corridas armamentistas do fim do conflito Leste-Oeste, que dominaram qualquer tentativa de um controle global e melhor governança global nas últimas quatro décadas, significam que a governança global pode ser focalizada mais amplamente e intensamente em outras questões. A desmilitarização, o restabelecimento da liderança dos Estados Unidos com uma eventual abordagem cooperativa direcionada para instituições internacionais, bem como, as tentativas de uma melhor

[20] Embora capacidades nucleares intercontinentais ainda existam, o risco de seu uso é minimizado e ameaças nucleares regionais continuam existindo, mas não são uma ameaça glogal essencial devido à sua abrangência e quantidade limitadas.

governança e a emergência de outros atores globais permitiram o surgimento de novos modelos, novas formas e uma nova legitimidade para o conceito de uma melhor governança. Além disso, propiciaram, de fato, uma grande variedade de aprimoramentos institucionais, legais para a construção da comunidade, restringindo o poder e legitimidade do Estado-Nação. A introdução da idéia de soberania limitada, fortalecimento da vontade e capacidade de manutenção da paz global e construção da democracia, bem como, do conceito de interesses globais comuns, são importantes indicações de que as condições para uma melhor governança global – embora ainda limitada e restrita – foram aprimoradas do ponto de vista estrutural. Além dessas novas e melhores condições para uma governança global, os processos de aprendizagem, a partir do conflito Leste-Oeste e de desenvolvimentos no campo econômico, sociocultural e ambiental, criaram, nos Estados-Nação, bem como, nas organizações e instituições internacionais e regionais, a vontade política de estabelecer um melhor controle socioeconômico, e outros desenvolvimentos, suplementando e, por vezes, complementando – e, no caso da União Européia, de forma seletiva – a substituição das políticas nacionais por abordagens multilaterais, internacionais e supranacionais, bem como, novos regimes, agências e instituições. Essa busca pragmática por uma nova e melhor ordem global, inclusive, a reforma do controle e da governança global, foi facilitada e limitada por alguns desenvolvimentos que, por um lado, restabeleceram a supremacia dos Estados Unidos e, por outro lado, levaram a uma multipolaridade emergente. Não foi por acaso que os Estados Unidos, ao revitalizarem suas tradições idealistas, demandaram uma nova ordem global após o fim da Segunda Guerra do Golfo e do Kuwait e apoiaram a projeção da União Européia e da OTAN na ordem política ocidental, bem como, padrões de comportamento que buscavam uma solução pacífica para os conflitos direcionados para a Europa do Leste e mais além ainda.

Em segundo lugar, a dissolução do conflito Leste-Oeste resultou numa mudança fundamental da estrutura do poder global, em geral, e de suas dimensões políticas e militar, em particular. Essa bipolaridade política e militar, competitiva, entre os EUA e a USSR foi substituída pela liderança dos EUA e pelo declínio cada vez maior da União Soviética/Rússia. Na medida em que os Estados Unidos passaram a ser o único superpoder político-militar, com um aumento da alavancagem do Ocidente em direção à Rússia, aumentou significativamente o raio de ação das opções globais para as políticas dos Estados Unidos, inclusive, sua associação, ou desassociação, do modelo das Nações Unidas, em termos de governança global. Além disso, o desaparecimento do conflito Leste-Oeste, sem um adequado substituto funcional equivalente, significou que a estratégia tradicional de usar o conflito Leste-Oeste para a formação, reintegração e disciplinização da aliança do Ocidente – tanto entre os Estados Unidos e a Europa Ocidental, como entre os Estados Unidos e a América Latina – como uma aliança contra o modelo comunista e poder soviético, perderam aceitação no âmbito da aliança, bem como, credibilidade e legitimidade da estratégia de poder global dos Estados Unidos, vis-à-vis, a comunidade global. Isso gerou três efeitos importantes. Por um lado, propiciou aos parceiros mais recentes no âmbito da aliança ocidental, mais liberdade de ação e diminuição da alavancagem dos Estados Unidos em relação a seus parceiros, uma vez que, a estratégia que assegurava o apoio dos Estados Unidos com a ameaça de "mudar de lado" e de adotar o modelo soviético ou as coalizões soviéticas, se tornou inválida. Por outro lado, permitiu a existência de longos conflitos, tais como o conflito Norte-Sul, e a competição econômica no âmbito da aliança ocidental – por exemplo, entre a CE/UE - Europa e os EUA, internamente, e em direção à América Latina – a ser perseguida de forma mais aberta, mais profunda e mais intensamente. Finalmente, exigiu que os Estados Unidos aceitassem essa multipolarização, além do declínio do poder ou da

busca de novas estratégias para restabelecer a liderança global e melhor realização dos seus interesses num ambiente internacional mais competitivo. Resumindo, o restabelecimento do monopólio dos Estados Unidos como poder político-militar foi acompanhado de uma liberdade de ação significativamente ampliada, tanto em termos dos modelos políticos a serem perseguidos, como pela construção de uma coalizão global e regional. Enquanto que o fim do conflito Leste-Oeste é frequentemente considerado como uma vitória para os Estados Unidos, e um aumento de seu status de poder geral, essa avaliação de "ganho-perda" leva à conclusão de que, em termos de status de poder geral, houve uma perda líquida para os Estados Unidos e um aumento líquido para outros atores regionais e nacionais. A alternativa política de cooperação com os Estados Unidos era no sentido de buscar suporte através de poderes ocidentais, tais como a União Européia, mas estando conscientes de que as opções de apoio da União Européia são limitadas por conta da íntima aliança entre a União Européia e os Estados Unidos. Em suma, a substituição da bipolaridade militar e política através do restabelecimento do monopólio dos Estados Unidos na projeção do poder militar global e da liderança política e militar, juntamente com uma construção e modernização continuada das capacidades militares, em geral, bem como, de uma melhor e maior projeção de um poder militar global autônomo, em particular, restabeleceram uma incontestável liderança política e militar dos Estados Unidos, só que, ela é válida, apenas, quando os problemas não podem ser percebidos e definidos como sendo de cunho político e militar e não no âmbito político e econômico.

Em terceiro lugar, com a falência do modelo socialista, no âmbito econômico e político, houve uma redução significativa, não apenas do leque de orientações externas, mas de modelos políticos aceitáveis e factíveis. De fato, o modelo socialista de política doméstica e econômica já havia perdido sua atratividade na Europa nos anos 60 e, na América Latina, nos anos 80, deixando Cuba como um

anacronismo econômico e político irrelevante. Mas, enquanto a USSR existia, ele continuou sendo uma alternativa para o modelo ocidental e uma forma de governança. Relacionado com tudo isso, o raio de abrangência desses modelos na reestruturação da dimensão econômica e política do sistema global também foi restringido. Como no âmbito doméstico, as opções diminuíram. Em contraste com o período do conflito Leste-Oeste, esse conflito deixou de ser entre duas ordens políticas fundamentalmente diferentes, mas entre variações nas versões ocidentais – principalmente a americana e européia – de uma abordagem de livre mercado, ligada a uma maior ou menor dominância política benevolente do Ocidente.

Mas o fim do conflito Leste-Oeste não apenas mudou a constelação do poder global, mas também o padrão de interação global. Em geral, a desmilitarização absoluta e relativa do sistema internacional, bem como, os aprimoramentos nos regimes de construção e manutenção da paz e segurança, introduziram um novo controle internacional, harmonizado e de qualidade. Ao mesmo tempo, aumentou a "economização" da política internacional, inclusive, um melhor gerenciamento e governança da globalização monetária, financeira e econômica, relações internacionais "civilizadas", ou seja, tornou os meios militares menos relevantes em perseguir interesses políticos de longo prazo. Tudo isso se traduziu em uma vantagem para aqueles atores cuja base de poder e estratégia era construída com meios econômicos, em oposição àqueles atores que baseavam seu poder, primordialmente, em meios militares. Assim, a desmilitarização relativa, além da economização das interações internacionais significava não apenas uma mudança do padrão dominante das interações globais, mas constituía uma vantagem comparativa para aqueles Estados-Nação ou atores regionais que já haviam baseado sua principal estratégia global, principalmente, no âmbito econômico e não em meios militares. A desmilitarização resultante

do conflito Leste-Oeste permitiu que esses atores, não apenas reduzissem ainda mais os gastos militares[21], mas que também implementassem integralmente suas forças econômicas tradicionais. Entretanto, marginalizaram a alavancagem dos Estados Unidos por conta das suas garantias de segurança. Assim, ao desaparecerem as ameaças militares e políticas, quer na Europa como na América Latina, ou no exterior, bem como, a pacificação da região e do sistema internacional, aumentou a perda qualitativa de liderança dos Estados Unidos, com base numa projeção de seu poderio militar ou seus serviços de segurança. Novamente, o aumento desse dilema de "ganho e perda" para os Estados Unidos, geralmente, se beneficiando de um ambiente mais pacífico, por um lado, significou a perda da influência militar e política e, por outro lado, sua alavancagem. Isso resultou numa outra ambivalência da política global dos Estados Unidos, ou seja, perseguir, de um lado, a solução do conflito e a construção da paz e, do outro lado, explorar os conflitos militares para restabelecer a liderança dos Estados Unidos e demonstrar sua superioridade e domínio militar.

### 2.2.3. O SISTEMA INTERNACIONAL APÓS 11 DE SETEMBRO DE 2001

Embora a distância cada vez maior dos acontecimentos de 11 de setembro, gradualmente, reduza sua relevância e singularidade para o sistema global, a questão de seus efeitos no sistema internacional ainda demanda atenção, tanto no âmbito geral, como em relação às políticas dos Estados Unidos em relação ao Iraque, em particular. Basicamente, há três interpretações para as conseqüências desses eventos no âmbito do sistema internacional, no sentido de lhes atribuir uma função formativa,

[21] Por exemplo, o gasto com defesa no âmbito da OTAN-Europa, em relação ao PNB diminui significativamente e, em muitos casos, houve uma redução para menos da metade desse gasto durante a "détente".

regressiva e não objetiva de causa e efeito. Aqueles que apóiam essa função formativa ressaltam, eventualmente, outros três efeitos de alcance ainda maior:

Em primeiro lugar, eles consideram a formação da aliança global contra o terrorismo como um restabelecimento, com sucesso, da liderança dos Estados Unidos com base no seu monopólio militar e numa projeção de um efetivo poder militar global, bem como, numa rede de círculos concêntricos de alianças. Isso se assemelha, não apenas aos modelos e padrões da liderança dos Estados Unidos no caso da Segunda e Terceira Guerras do Golfo, mas, efetivamente, ampliou e aprofundou o apoio global e a legitimização pública. Liderança significa estabelecimento de uma agenda para conferir prioridade a um problema político a ser solucionado por meios militares. Por outro lado, no caso dos meios econômicos, o monopólio, domínio e comando dos Estados Unidos se baseiam na construção e manutenção de alianças, definindo os seus interesses, como sendo de cunho geral e comuns, além da implementação de uma estratégia que reforça e re-legitimiza a sua liderança. Como já foi mencionado, isso faz parte de uma conhecida fórmula das iniciativas dos Estados Unidos para se contrapor e superar a multipolarização e um poder relativo, que está em declínio, para restabelecer a dependência militar e política, marginalizar os problemas econômicos existentes e assegurar a satisfação no âmbito doméstico.

Menos conhecida, mas mais nova, é a segunda função, que se refere a usar esses eventos e, particularmente, seus efeitos psicológicos e políticos, como um pretexto para solucionar os problemas existentes, para iniciar ou reiniciar processos de solução de conflitos de diferentes origens, escopo e tipo. Não é por acaso que, tanto a construção da aliança global contra o terrorismo, como as ações militares contra o Regime Talibã foram acompanhadas de significativos novos esforços na busca de uma solução – ou pelo menos, uma melhor gestão – de conflitos completamente diferentes e não inter-relacionados, tais como os conflitos do Oriente Médio, Índia-Paquistão e o conflito da Irlanda

do Norte. Além disso, tanto a melhoria das relações entre a China e Estados Unidos e, em particular, a mudança qualitativa nas relações entre os Estados Unidos e a Rússia, levaram a discussões sérias sobre a filiação da Rússia à OTAN como membro pleno e podem ser compreendidas como relacionadas aos desdobramentos após 11 de setembro. Essa inter-relação é causada por razões completamente diferentes. Algumas dessas mudanças são de natureza mais tática, como por exemplo, a melhoria das relações entre a China e os Estados Unidos, que deveria ocorrer, eventualmente, mais tarde. Algumas delas resultam de interesses estratégicos, como por exemplo, o apoio da China e da Rússia à guerra contra o terrorismo, o que resultou do interesse de ambos os países em legitimar, ou ganhar, uma maior aceitação das políticas russas em relação às políticas chinesas para controlar o separatismo militante islâmico e do Talibã. Alguns deles resultam de uma inter-relação causal indireta. A nova atitude dos Estados Unidos contra o terrorismo levou a um decréscimo significativo do apoio financeiro e político dos Estados Unidos aos militantes irlandeses, forçando-os, indiretamente, a buscar oportunidades no processo de paz. Algumas delas estavam vinculadas a inter-relações causais diretas, tais como, o conflito do Oriente Médio, com o envolvimento ativo dos Estados Unidos, no sentido de forçar um restabelecimento do processo de paz e os primeiros passos para a formação do Estado Palestino. O objetivo era definir os Estados Unidos não apenas como um inimigo perigoso, mas como dando apoio benevolente à causa palestina, para não validação da fórmula que rotula os Estados Unidos como sendo anti-árabes por conta de seu apoio incondicionado a Israel. Por outro lado, as relações causais, diretas ou indiretas, entre eventos depois de 11 de setembro de 2001, podem ser percebidas conforme seu resultado lógico, como sendo complementares ou suplementares a outros casos, bem como, na maioria das vezes, demandam uma explicação mais complexa. Por exemplo, poderíamos concluir pela hipótese de que o gerenciamento ou a solução de um

determinado número de conflitos e problemas no sistema internacional estão estagnados por conta de um conjunto de interesses quase corporativistas, que bloqueiam uns aos outros, e a uma falta de oportunidades e pretextos para a vontade política de procurar soluções. Assim, o choque psicológico e político, e seus desdobramentos políticos, criaram uma oportunidade para novas e inovadoras iniciativas e constituem um estímulo e legitimização da construção dessa vontade política, bem como, serviram como um fator acelerador de vários processos políticos. Enquanto essa explicação significa que os eventos de 11 de setembro de 2001, e seus desdobramentos, tiveram realmente uma função formativa, nos casos mencionados acima, essa função foi mais direcionada a mudanças comportamentais, ou seja, modelos e padrões, do que a desenvolvimentos estruturais.

Em terceiro lugar, os defensores desse papel formativo se referem a uma mudança fundamental e qualitativa, em termos de governança global e melhor controle. Essa definição das atividades financeiras e econômicas de grupos terroristas, primeiro, como um crime e, em segundo lugar, como devendo ser controladas a nível global, resultou na transferência da busca por uma melhor governança global de áreas como a área militar e de meio ambiente, para uma outra área que, tradicionalmente, se caracterizou pelo princípio do "livre mercado". É a idéia de que o Estado – o Estado-Nação, o supra-estado regional e as organizações internacionais – não deveriam interferir no sistema financeiro globalizado. É interessante que os eventos de 11 de setembro e seus desdobramentos conseguiram estabelecer um controle harmonizado globalmente das atividades financeiras criminais, enquanto que, as crises monetárias, a permanente evasão fiscal e fuga de capital, bem como, os efeitos negativos de uma especulação global descontrolada fracassaram em implantar ações equivalentes. Entretanto, devemos levar em consideração que essas medidas apresentam duas restrições qualitativas. Em primeiro lugar, elas são esforços, primariamente, dos Estados-Nação para harmonizar

suas respectivas políticas em escala global e menos esforços para aumentar a vontade e capacidade das instituições internacionais para estabelecer um melhor controle global. Em segundo lugar, elas são altamente seletivas; elas não visam um controle abrangente da economia, nem das finanças, a nível global, mas apenas atividades seletivas definidas como crimes a serem prevenidos e sancionados. Em resumo, isso poderia ser considerado como um estímulo à construção da vontade política, como uma espécie de acelerador e legitimador de uma abordagem para um "Estado cada vez melhor". Assim, esse efeito formativo está relacionado menos com as estruturas de longo prazo existentes e as dinâmicas estruturais, mas mais ainda com a construção da vontade política dos Estados-Nação em reverter sua perda de relevância e controle de capacidade em restabelecer e harmonizar o controle político global, além de estar em conformidade com o desafio de uma abordagem da sociedade cívica, visando substituir o controle estatal por processos cívicos de auto-aprendizagem e auto-correção.

Enquanto a função formativa define os eventos de 11 de setembro de 2001, e seus desdobramentos, como uma virada nas relações internacionais, ou como o início de uma nova era do sistema internacional, caracterizada por uma mudança qualitativa nas suas estruturas, padrões e métodos, tanto a função regressiva, como a visão de que não há uma mudança qualitativa maior por conta desses desenvolvimentos, entendem que seus efeitos de estímulo, aceleração e legitimização, em geral, são menos relevantes, vis-à-vis, as estruturas, padrões e métodos existentes, particularmente, sendo menos duradouros do que os defensores da visão formativa. Eles consideram as inovações acima mencionadas como uma espécie de "bolha" de curto prazo, que vai estourar ou, gradualmente, perder sua relevância. Em relação a essas dificuldades de manutenção dessa aliança global heterogênea, sob a liderança dos Estados Unidos, particularmente, após o sucesso no Afeganistão e na abordagem seletiva do Estado-Nação em melhorar o controle das finanças globais, essas inovações

são consideradas como primeiros passos na direção de uma mudança qualitativa, mas mais como adaptações reversíveis para uma constelação de mudanças, que vão ocorrer novamente e produzir novas mudanças ou readaptações que, eventualmente, poderão vir a marginalizar ou diminuir a relevância desses efeitos.

Enquanto que os defensores da visão regressiva e de não-mudança consentem em avaliar os efeitos de estímulo, aceleração e legitimidade, como sendo não formativos, mas como uma adaptação de curta duração, eles também discordam quanto aos efeitos relacionados com o restabelecimento da liderança dos Estados Unidos. Enquanto essa visão regressiva desconta a relevância qualitativa do segundo e terceiro efeitos acima mencionados, ela também enfatiza o primeiro desses efeitos. Eles consideram o restabelecimento da liderança dos Estados Unidos na construção de uma agenda e de uma aliança global, bem como, em priorizar o aspecto militar e político do problema, como um primeiro passo, em direção à volta da superioridade dos Estados Unidos com base na dominância benevolente, associada a círculos de alianças que seguem o modelo tradicional de parceria sênior-júnior. A idéia é que os Estados Unidos – e somente os Estados Unidos – atuem em favor da comunidade global e traduzem uma melhor governança global através de um controle mais profundo e mais amplo dos regimes, organizações e instituições internacionais.

Em relação aos desdobramentos após 11 de setembro de 2001, não como sendo um evento único, sem levar a uma mudança qualitativa, direcionada a uma nova ordem global ou ao restabelecimento do velho sistema internacional dominado e centrado nos Estados Unidos, isso significa lidar com a tentativa de restabelecer a liderança dos Estados Unidos através do segundo e terceiro efeitos. Devemos avaliar o atual e bem sucedido restabelecimento do domínio dos Estados Unidos, não como uma volta das velhas estruturas de poder, mas como um desenvolvimento de curto prazo, ou no máximo, de médio prazo.

Essa visão pode se basear na argumentação de que não apenas as ações terroristas contra os Estados Unidos, nem a tomada de um Estado-Nação fraco, por organizações terroristas, nem uma resposta militar dos Estados Unidos com base na construção de uma aliança com os EUA e legitimação da ONU, constituem uma visão basicamente nova. Podemos nos referir à experiência dos projetos de formação de poder global e doméstico, que marginalizam, excluem ou ignoram a inter-relação entre a economia com as políticas, e com a política; que terão uma curta duração, em geral; e que não se constituem em estratégias políticas adequadas para lidar com a recessão econômica a nível global e falhas estruturais, tanto dos Estados Unidos como das economias e finanças a nível global. Definir o restabelecimento da liderança dos Estados Unidos não como sendo permanente, mas como se fosse uma "bolha" significa apontar para as divergências existentes nas estruturas, padrões e modelos globais, bem como, para a tendência de intensificá-las e ampliá-las cada vez mais, como já foi discutido anteriormente.

Deve ser ressaltado que tal interpretação depende de um maior grau de avaliação da relevância absoluta e relativa do poder militar e econômico como sendo as duas maiores fontes de projeção do poder político. Seguindo a visão tradicional de que o aspecto militar é, e será sempre, a última razão do poder, significa que qualquer tentativa de substituir ou diminuir os meios militares ou mecanismos políticos, automaticamente, levará a uma perda de poder relativo e à perda da segurança global comum. Esse último argumento significa que os padrões e métodos de comportamento global podem se desenvolver em Estados mais cívicos e não-militares, mas isso só pode ser realizado na condição de que esta última razão continue a existir. Em termos de poder, isso significa que a estrutura de poder com base nas capacidades do poder militar pode ser suspensa, mas não eliminada. Seguindo a visão de que os sistemas regionais e globais são capazes de "civilizar" – ou seja, são capazes e com vontade de resolverem o dilema da segurança e os problemas com ela relacionados – e que os Estados-

Nação modernos, regiões e uma nova ordem global são legitimizados através de realizações socioeconômicas ou soluções de problemas, isso significa definir o militar não como uma última razão, mas como uma necessidade temporária. Portanto, a fonte de poder real e politicamente mais atrativa não é o aspecto militar e sim a economia. Isso significa que, para os Estados Unidos, a brecha entre a estrutura unilateral no âmbito militar e a estrutura multilateral na dimensão econômica, gradualmente, levarão a um declínio geral do poder e capacidade de controle global com ele relacionada. Embora uma solução regressiva, através do unilateralismo, além da prioridade para os meios militares, possa ser atraente devido ao fortalecimento da liderança dos Estados Unidos vis-à-vis o sistema global, reafirmando o domínio e força dos Estados Unidos no âmbito doméstico, entretanto, isso parece anacrônico porque não responde adequadamente à complexidade do sistema global atual, em geral, e à realidade econômica e política, em particular.

## 3. A MUDANÇA GLOBAL E O BIRREGIONALISMO UNIÃO EUROPÉIA-AMÉRICA LATINA

Analisar o papel da União Européia e da América Latina, como atores regionais ou regionalizantes, e o birregionalismo União Européia-América Latina, como uma cooperação específica entre as duas regiões, significa, em primeiro lugar, procurar os efeitos gerais da emergência dos atores regionais, bem como, do birregionalismo e do multirregionalismo no sistema global. Seguindo as linhas gerais dessa argumentação, tais considerações devem ser centradas em duas etapas. Primeiro, nós temos que analisar os efeitos dos atores regionais e sua cooperação com o sistema internacional em geral; em segundo lugar, nós temos que focar no seu papel específico depois do fim do conflito Leste-Oeste, uma vez que, isso constitui a maior mudança no sistema global.

A análise geral do regionalismo, multirregionalismo e birregionalismo tem que estar vinculada à definição do sistema internacional, já mencionada anteriormente. Ela segue a visão que foi delineada acima, a saber:

- que o sistema internacional é constituído por estruturas, padrões e métodos;
- que o Estado-Nação, como o ator dominante nas relações internacionais é, ao mesmo tempo, objeto e sujeito dessas relações e que sua interação abrange e combina as diferentes dimensões; e
- que a principal dinâmica estrutural dentro desse sistema resulta das relações competitivas e cooperativas entre o globalismo, regionalismo e nacionalismo.

Começando com uma abordagem orientada para o ator e relacionada ao poder, a existência de atores regionais acrescenta uma nova classe de atores aos já existentes. Isso se constitui em opções adicionais, bem como, desafios para os atores multilaterais e internacionais: opções para ignorar, marginalizar ou limitar o poder do Estado-Nação e seus desafios porque uma regionalização bem sucedida pode significar influência reduzida direcionada para uma região específica ou, até mesmo, internamente, nessa região. A situação do Estado-Nação é similar. Por um lado, a regionalização, em geral, e a integração, em particular, significam uma perda de status, competências e legitimidade. Por outro lado, essa perda de poder pode ser compensada por vantagens militares, econômicas e políticas, resultantes de uma cooperação e integração regional. Em outras palavras, a perda do poder nacional pode ser compensada, ganhando influência e controle participativo por parte desse novo ator regional e, eventualmente, supranacional. Assim, tanto a evidência empírica como o sistema internacional, moldados pelo poder, exigem que essa afirmação geral –

de que os atores regionais se somam aos atores já existentes, o que abre oportunidades e desafios para os "velhos" atores – seja complementada pela afirmação específica de que o papel desses novos atores depende do seu poder no âmbito da dimensão política, militar e econômica das relações internacionais. O poder global absoluto de tais "novos" atores, bem como o seu poder relativo, resultam de três fontes:

- da capacidade do ator regional harmonizar, coordenar ou até controlar os Estados Membros nacionais;
- dos recursos políticos, militares e econômicos e instrumentos disponíveis da projeção de poder sob seu controle direto; e
- de sua capacidade de organizar alianças como uma espécie de força multiplicadora cooperativa.

Se nós assumirmos que os atores regionais, como por exemplo, os Estados-Nação, têm como objetivo aumentar e assegurar o poder absoluto e relativo podemos traduzir essas três condições gerais necessárias para o birregionalismo da União Européia e da América Latina em três objetivos específicos de uma política que visa otimizar esse birregionalismo:

- integrar efetivamente a região da América Latina com um novo Mercosul ampliado e estabelecer instituições supranacionais, recursos e capacidades para conduzir políticas globais e abrangentes da União Européia;
- reunir recursos financeiros adequados, bem como, instrumentos militares e econômicos eficazes, sob total controle dos organismos supranacionais; e
- aprimorar a aliança União Européia-América Latina no sentido de uma maior otimização de seu perfil de poder, objetivos políticos e interesses.

Se o birregionalismo União-Européia-América Latina, como uma política de ambas as regiões, ou como atores regionalizantes, tiver como objetivo aprimorar e estabilizar seu status de poder relativo, nós temos que perseguir, inicialmente, um aprimoramento do comando do ator regional sobre os Estados Membros, bem como a sua posição no interior do sistema internacional, em geral, e vis-à-vis os Estados Unidos, em particular. Se nós definirmos as constelações do poder global como um "jogo de soma zero", em princípio, isso significa que ambos os atores regionais vão tentar aumentar sua influência ou controle das políticas globais, contra o globalismo e o nacionalismo. Em suma, a existência ou emergência de atores regionais, tais como a União Européia, Mercosul etc., constitui uma mudança global, na medida em que, acrescentam uma nova classe de atores à opção pelo inter-regionalismo. Contudo, os efeitos reais de tais "novos" atores nessa mudança global dependem, primariamente, da sua capacidade e vontade de projeção do poder global. Considerando as capacidades de poder existentes, é mais a União Européia, do que o Mercosul, que executa esse controle limitado. Considerando as atuais perspectivas, novamente, é mais a União Européia, do que o Mercosul, que tem influência na dimensão econômica e – de uma maneira muito mais limitada – na dimensão militar. Finalmente, o birregionalismo assimétrico entre a União Européia e a América Latina, novamente, é importante, em princípio, mas tem relevância limitada, vis-à-vis a mudança global. Novamente, por um lado, constitui uma opção importante, mas, por outro lado, seu impacto global é limitado. Dependente do progresso futuro da regionalização e integração, em ambas as regiões, a vontade política e a capacidade econômica e financeira de ampliar e aprofundar essa cooperação, na competição geral entre o globalismo, regionalismo e nacionalismo, e nas condições específicas do triângulo entre Estados Unidos, União Européia e América Latina, podem realmente gerar uma mudança global. Mas esse potencial para a mudança é tanto positivo como negativo. Pode

mudar para melhor ou pode, inclusive, perder seu impacto limitado no âmbito da mudança global, por meio de seu desenvolvimento internamente nas regiões ou entre regiões.

Por um lado, nós podemos tentar explicar a cooperação União Européia e América Latina como resultado do desenvolvimento dentro da América Latina, assim como, a redefinição de interesses políticos e econômicos nas políticas internacionais. Por outro lado, temos os interesses compatíveis da CEE/CE/UE em projetar, tanto o seu modelo político na direção de um ator emergente no cenário global, do ponto de vista econômico e político, como um importante componente da estratégia global da União Européia. Essa cooperação, assim como o conceito a ela subjacente de construção e uma aliança ou parceria econômica e política, não está diretamente afetada pelo fim do conflito Leste-Oeste. Em geral, o fim do conflito Leste-Oeste resultou em condições favoráveis para tal cooperação, estimulou seu aprofundamento e expansão, e aumentou sua relevância para estratégias de mudança global tanto da perspectiva européia e latino-americana.

Mas há um resultado específico, muito importante, do fim do conflito Leste-Oeste, que tem mudado as condições para expandir e aprofundar significativamente o birregionalismo da União Européia. É a redução da dependência dos Estados Unidos e a aliança transatlântica, bem como, as relações específicas entre os Estados Unidos e a América Latina. Esse novo desenvolvimento pode ser ilustrado, não apenas pela nova autoconfiança política do Brasil nas reuniões internacionais, mas, em particular, pelas mudanças estruturais da União Européia, que levaram a um gradual e seletivo aumento da sua construção da vontade política e capacidade de projeção de poder. A introdução da União Monetária Européia e seu projeto CFSP/CESDP, além da construção da força de intervenção militar da União Européia, são os passos mais importantes a serem dados nessa direção. Primeiro a invenção e, em particular, a realização gradual de ambos os projetos, como partes essenciais da redefinição da identidade política

da União Européia, conforme o Tratado de Maastricht, e o papel do conflito global demonstram a janela de oportunidades que se abriu para os parceiros menores nas alianças conduzidas pelos Estados Unidos, com o fim do conflito Leste-Oeste. Em geral, ambos os projetos documentam a vontade da União Européia em complementar a sua capacidade de projeção do poder econômico já existente com o poder de base militar e monetária, que, de um lado, reestruturou o sistema monetário global e acabou com a hegemonia do dólar americano. Por outro lado, estabeleceu opções para perseguir desenvolvimentos similares na dimensão militar desse poder. Enquanto o projeto da União Monetária Européia teria sido possível, em princípio, mas restringido na prática, já durante o conflito Leste-Oeste, a força de intervenção CSFP/CESDP seria inviável sob as condições de dependência militar dos Estados Unidos, como durante o conflito Leste-Oeste. Em segundo lugar, a reação ambivalente dos Estados Unidos direcionada para ambos os projetos demonstra o dilema para o poder político dos Estados Unidos após o conflito Leste-Oeste. Por um lado, um parceiro como a União Européia, mais forte, promete uma fórmula de compartilhamento de ônus mais favorável para os Estados Unidos e fortalece a capacidade de poder geral da aliança no Ocidente. Por outro lado, uma União Européia mais forte significa menor alavancagem dos Estados Unidos, restrições à sua liderança e uma perda geral relativa em termos da posição de poder relativo dos Estados Unidos.

Mas, enquanto a dissolução do conflito Leste-Oeste constituiu uma mudança fundamental para o sistema global em geral, e permitiu à União Européia aumentar o seu papel como um ator global independente, seus efeitos na América Latina foram, basicamente, semelhantes, mas de menor alcance e impacto. Em contraste com o que aconteceu na Europa, a ameaça nuclear do conflito Leste-Oeste se constituiu apenas em um problema secundário para a América Latina. A crise dos mísseis cubanos, o Tratado de Tlatelolco e o problema da

proliferação nuclear não dominaram a agenda política, em comparação com a importância das relações da América Latina com os Estados Unidos, a questão do desenvolvimento e o processo de democratização. Igualmente ao que aconteceu na Europa, o modelo socialista já estava desacreditado na América Latina durante os anos 70. A relevância política de Cuba era menor do que o seu "socialismo", mas havia uma declarada independência e oposição aos Estados Unidos. O período do socialismo na Nicarágua, do tipo cubano, ilustrou e ressaltou a não aceitação interna e externa de qualquer sistema, ordem ou política socialista. Portanto, para a América Latina, o fim do conflito Leste-Oeste significou, em primeiro lugar, uma liberdade mais relativa, vis-à-vis, os Estados Unidos e uma janela de oportunidades para seguir, tanto o modelo europeu, como estabelecer relações entre a União Européia e a América Latina, e se constituiu em uma opção política e econômica a fim de reduzir a dependência dos Estados Unidos e buscar uma maior latino-americanização da região do que aconteceu no passado.

As relações entre a União Européia e a América Latina exploraram essas novas oportunidades de ambos os lados. A projeção do modelo europeu, tanto no seu aspecto regional como doméstico, além da construção da cooperação birregional, desde o final dos anos 70, já tinha estabelecido as condições para o alcance global da União Européia e as políticas latino-americanas, no sentido de combinar a regionalização com o birregionalismo, bem como, usar esse birregionalismo para reduzir, limitar e compensar a dependência dos Estados Unidos. Tanto os processos de regionalização como o birregionalismo se constituíram em projetos econômicos e políticos com uma dimensão militar muito pequena. Eles eram projetos predominantemente "cívicos", baseados em vantagens econômicas mútuas e construção de alianças políticas. Enquanto que esse padrão explorava um tipo de nicho político durante a "détente", ele pôde ser integralmente desenvolvido após o fim do conflito Leste-Oeste por conta da desmilitarização e do final da bipolaridade político-militar. O foco da cooperação birregional na dimensão política e econômica, a seleção

de parceiros e a busca da construção dessa cooperação quase institucionalizada, por conta de, e apesar, do padrão assimétrico complementar e estrutura dessa relação, se constitui na resposta adequada à nova situação política após o fim do conflito Leste-Oeste, bem como, a revitalização da liderança dos Estados Unidos nos anos seguintes.

Entretanto, como aconteceu com a percepção geral da mudança global, o fim do conflito Leste-Oeste é considerado necessário, mas não como uma condição suficiente para o desenvolvimento. Ele abriu, ampliou e aprofundou, significativamente, a possibilidade de cooperação birregional, mesmo desafiando o papel da tradicional liderança regional e global dos Estados Unidos[22]. A definição do fim do conflito Leste-Oeste como uma oportunidade para o inter-regionalismo em geral e o birregionalismo entre a União Européia e a América Latina, em particular, deve ser combinada com uma análise do impacto positivo de tais desenvolvimentos na mudança global, bem como, em relação a seus limites. Tanto o surgimento de atores regionais, como a União Européia e o Mercosul, como o inter-regionalismo e o birregionalismo, não deixam de ser contestáveis quando se trata das mudanças de poder em relação a esses atores, como as mudanças na constelação de poder por conta da coalizão União Européia e América Latina. O impacto de uma nova coalizão na mudança global é não apenas limitada pela competição geral com outros atores e a inter-relação entre globalismo, regionalismo e nacionalismo, mas, é limitada também, por conta de fatores mais específicos, tais como:

- a relutância dos Estados-Membros em transferir poder, competências e recursos para o ator regional, inclusive, a desregionalização e desintegração por conta da revitalização do nacionalismo, tanto na União Européia, como no Mercosul, em particular;

[22] Exemplos ilustrativos são as políticas européias em relação à Nicarágua e, particularmente, em relação a Cuba.

- a falta de estratégias de coesão e de maior abrangência direcionadas para a mudança global da União Européia, Mercosul e outros atores regionais na América Latina, inclusive, as contradições entre suas políticas afirmativas e reais[23], as assimetrias em suas capacidades de poder e as discrepâncias entre meios e objetivos políticos [24];
- os problemas imanentes à expansão e aprofundamento da cooperação birregional da Política Agrícola Comum da União Européia em direção a questões mais amplas no âmbito Norte-Sul;
- as políticas dos Estados Unidos em limitar, se contrapor e reverter essa cooperação birregional ou substituir e marginalizar a cooperação entre a União Européia e a América Latina, através de fórmulas específicas da relação entre Estados Unidos e América Latina, tais como o NAFTA, AFTA etc., bem como, as políticas americanas e européias e as estratégias dos Estados Unidos, a nível global, para a revitalização e continuidade de sua liderança.

## 4. PERSPECTIVAS PARA AS RELAÇÕES ENTRE A UNIÃO EUROPÉIA E OS ESTADOS UNIDOS COMO UM ELEMENTO DE MUDANÇA GLOBAL

Basicamente, uma avaliação do impacto do birregionalismo entre a União Européia e a América Latina no sistema internacional em geral, e na mudança global em particular, podem seguir uma abordagem mais realista e idealista.

[23] A capacidade e vontade limitadas do Mercosul e da UE em contribuir ativamente no caso da última crise da Argentina são um exemplo ilustrativo.
[24] Aqui, o caso da crise da Argentina é um exemplo ilustrativo desses problemas. Apesar de toda a retórica da cooperação birregional, nem a UE em geral, nem suas instituições monetárias ou bancárias foram capazes ou se dispuseram a participar no gerenciamento dessa crise.

Para avaliarmos as perspectivas desta aliança birregional específica, podemos comparar seus limites com as possibilidades do birregionalismo entre a União Européia e a América Latina, partindo do pressuposto de que não deverá ocorrer uma mudança estrutural qualitativa maior e que as atuais tendências deverão persistir. Além disso – com relação às abordagens realistas e seu foco no poder e soberania nacional – esta abordagem comparativa pode ser focada em relação à projeção do poder e realização dos interesses que estão em jogo. Assim, as perspectivas de um birregionalismo entre a União Européia e a América Latina devem ser consideradas limitadas, no que se refere às muitas tentativas de regionalização, limitadas e sem sucesso, mesmo em regiões relativamente homogêneas, como a América Latina, no tocante aos vários limites e obstáculos, internos e externos, para se alcançar um birregionalismo continuado, ampliado e aprofundado, bem como, em relação ao equilíbrio da integração européia em geral, articulação das políticas de desenvolvimento, segurança e políticas externas da União Européia com as políticas da América Latina e Estados Membros da UE e da Comissão Européia, especificamente. Em termos qualitativos, a regionalização, inter-regionalismo e birregionalismo, na verdade, constituem uma mudança ou – para ser mais preciso – abrem opções para mudança. Em termos do impacto real na estrutura de poder global, seus padrões e modelos, entretanto, e mesmo as avaliações mais otimistas desse birregionalismo, podem defini-lo como marginal e suplementar. As relações internacionais ainda são dominadas pelos Estados-Nação; os atores regionais e a cooperação inter-regional suplantaram, mas não mudaram, fundamentalmente, a estrutura básica de poder, as múltiplas assimetrias inerentes à dimensão política, militar e econômica e o modelo básico de liderança global dos Estados Unidos.

Enquanto que uma abordagem idealista tem que aceitar essas limitações externas e contradições internas entre o inter-regionalismo e o birregionalismo, pode-se argumentar que é uma questão de

relevância temporária. Partindo do pressuposto de que, apesar de toda a continuidade do padrão de poder global geral e do domínio dos Estados Unidos em particular, o atual sistema internacional abriu uma janela de oportunidades para o inter-regionalismo, em geral, e o birregionalismo entre a União Européia e a América Latina, em particular, o que nos permite qualificar o inter-regionalismo e o birregionalismo entre a União Européia e a América Latina como um modelo progressivo para um sistema global melhor. Para compreendemos a noção idealista de "melhor governança", em termos de uma melhor racionalidade e participação democrática, devemos ressaltar quatro vantagens gerais a favor da regionalização e do inter-regionalismo:

Em primeiro lugar, a regionalização efetiva – e a integração em particular – facilitam o ônus da governança global, uma vez que, produzem soluções regionais subjacentes à interferência global.

Em segundo lugar, o estabelecimento de um nível político de governança entre o nacional e o global, além do conceito de governança internacional multinível, a eles relacionado, aprimora as opções políticas e estabelece uma relação de poder mais balanceada entre o Estado-Nação e o sistema global.

Em terceiro lugar, a regionalização permite uma solução de problemas, melhor e mais confiável, que nem o Estado-Nação, nem o sistema global podem oferecer.

Em quarto lugar, em termos da aceitação e legitimidade, a transferência da soberania nacional para um ator é, por um lado, mais fácil do que a governança global e poderia deslanchar um processo de aprendizagem que, ao final, facilitaria a aceitação e a governança global.

Além desses aspectos gerais, há outras vantagens concretas do birregionalismo entre a União Européia e a América Latina, que poderiam complementar essa mudança. Sendo, primariamente, atores cívicos, a União Européia, o Mercosul e outros atores regionais latino-americanos poderiam definir os problemas globais, em geral, e seus

problemas birregionais, em particular, num contexto político-econômico e não militar. Quanto mais poderosos se tornarem esses atores e suas respectivas alianças, mais moderado seria o impacto em termos de governança global. Se a União Européia e a América Latina perseguissem políticas coordenadas, vis-à-vis, os Estados Unidos, referentes a questões regionais específicas, bem como, a questões globais, essa aliança birregional e essa iniciativa não se restringiriam apenas à liderança unilateral dos Estados Unidos, mas poderiam influir positivamente na política externa americana. Por conta de seu caráter assimétrico, esse birregionalismo poderia se constituir num modelo que propiciasse uma melhor participação e envolvimento político, particularmente, das regiões mais fracas e menos desenvolvidas. Embora não mudasse as estruturas básicas, isso constituiria uma nova perspectiva para outras regiões.

Em resumo, o efeito do birregionalismo da União Européia e América Latina no sistema internacional e na sua mudança, para melhor, nos ofereceria duas perspectivas. A primeira delas significa uma relevância limitada e, eventualmente, se constituirá numa mudança episódica e não estruturalmente permanente. A segunda significa o início de uma mudança qualitativa na estrutura, padrão de poder e modelo de comportamento das políticas globais. Qual perspectiva e qual dinâmica será adotada dependerá, primariamente, da vontade política dos europeus e dos latino-americanos. A vontade política, como fator decisivo da mudança estrutural, não deve ser considerada como um fator messiânico, ou um "*deus ex machina*", a ser esperado. Ela deve ser definida como o resultado da racionalidade, aceitação política e oportunidade política lógica e depende do alcance e qualidade da responsabilidade política das elites, bem como, de sua vontade de compreender os projetos políticos como uma mudança global, não como uma questão de populismo e sim considerando o custo-benefício de sua racionalidade e legitimidade, no longo prazo. Tanto o processo de integração europeu, como o processo de regionalização e

democratização da América Latina, provaram que esse tipo de vontade política sustentada pode introduzir uma mudança qualitativa nas relações internacionais e que os métodos, padrões e estruturas estabelecidos – inclusive, o domínio do Estado-Nação – não são de qualidade natural, mas sim histórica e, portanto, abrem a possibilidade de uma mudança para melhor.

# IV.

# EUROPA - PERSPECTIVAS E DESAFIOS

# EUROPA - PERSPECTIVAS E DESAFIOS

Riccardo Petrella

## INTRODUÇÃO

Aos olhos dos não-europeus, a União Européia constitui um êxito histórico considerável. Há apenas 60 anos, os países europeus saíam de uma execrável tragédia coletiva, uma "guerra mundial" que eles haviam provocado, inscrevendo-se, aliás, em uma história plurissecular de guerras civis permanentes, causadas unicamente pela busca da hegemonia sobre o continente, por parte de uma ou outra grande potência nacional, como a Inglaterra, a Alemanha, a França e a Rússia. Desde 1979, os europeus se deram um Parlamento comum, eleito por voto universal; em 1992, um mercado comum; e no ano 2001, uma moeda comum. Também não mais existe a ruptura entre a Europa do Oeste e a Europa do Leste, que dividiu em duas partes a história do continente ao longo do século XX. Hoje, a União Européia une todos os países da Europa, na espera da adesão dos países dos Bálcãs, uma vez terminada sua reconstituição.

Trata-se, incontestavelmente, de resultados que ninguém, em 1930, poderia esperar ver ou sequer imaginar.

O sentimento é outro para a grande maioria dos europeus. Para nós, mesmo reconhecendo a importância "histórica" daquilo que soubemos e pudemos realizar até o presente momento, a Europa é um continente em espera, em crise de identidade, que permanece como um conjunto diversificado e dividido de Estados e de países, pensando sempre, antes de tudo e essencialmente, em seu próprio destino e em seus interesses. É um continente onde falta um senso comum de direção e um projeto político comum, incapaz de falar e de agir a uma só voz.

Resumindo, após cinqüenta anos, dia após dia de história visando à integração política, econômica e social da Europa (o Tratado de Roma que instituiu a Comunidade Econômica Européia data de 1957), os europeus não passam a impressão de estarem integrados politicamente, nem de estarem envolvidos na atual União.

"A Europa unida" ou, como se diz também, "Bruxelas", existe. Ela faz parte do presente político, econômico, financeiro e social das populações européias. Ela tem um peso considerável, porém a "alma" dos europeus não está envolvida. Pior ainda, poderíamos dizer que suas "carteiras" também não. A Europa é tida como um constrangimento inevitável, um peso às vezes esmagador. Ela não é mais, ao menos por hora, uma vontade. Ela não faz os europeus sonharem, como fazia até os anos 70.

Há trinta anos, os dirigentes europeus só falam do "relançamento" da Europa, sem alcançá-lo. A mais recente tentativa de querer relançar a Europa é a do novo Presidente da França. É preciso estar atento: o ponto máximo possível de base para o relançamento proposto pelo presidente francês é um "Mini-Tratado", quer dizer, um tratado à espreita, em retirada, representando o menor denominador possível, ou seja, uma mini-Europa em todos os sentidos. Em relação ao que havia sido definido nos anos 50, tal como objetivo de integração política, econômica e social da Europa, *a mini-Europa* do Presidente Sarkozy, dos suecos, dos holandeses, dos poloneses, dos eslovacos; junto com a *não-Europa* dos britânicos, dos noruegueses e de uma boa parte dos dinamarqueses; e com a *Europa superficial* dos italianos e dos gregos; representam, incontestavelmente, um recuo maior. Elas consagram o fracasso da *Europa unida integrada* e a vitória (provisória?) da *Europa desunida.*

Seria infantil refugiar-se na fácil dicotomia do copo meio cheio, meio vazio. O copo – na realidade um « design » sempre mais belo (pensando no complexo arquitetural grandioso em que está se tornando e se constituindo, também no plano simbólico, o Parlamento europeu

por seus edifícios de Bruxelas e de Estrasburgo) – está se esvaziando. A "máquina Europa" está sempre em construção crescente, devido às numerosas "ampliações", aos novos membros (de seis países, a Europa passou a 25 membros). Ela está se tornando ainda mais potente no plano da regulação e do quadro normativo, mas o conteúdo da integração é tido cada vez mais como "vapor", gás volátil.

De *"comunidade"*, como ela se queria a princípio, a Europa está reduzida a uma *"união"*, sem nenhuma política comum, porém fundada unicamente na coordenação das realidades e das políticas nacionais dos Estados Membros, no respeito dos imperativos impostos pelos dois meios que fazem a Europa atual, ou seja: o mercado interno único e a moeda única.

## AS PERSPECTIVAS DO PASSADO

Para compreender as perspectivas possíveis - os "futuros" - é necessário entender as fortes dinâmicas do passado que conduziram ao presente, não para extrapolar os destinos da Europa a partir de tendências passadas (o que seria um equívoco), mas para perceber o tamanho dos fatores em jogo hoje, cuja influência sobre as dinâmicas dos próximos anos poderia ser importante, até determinante.

Podemos interpretar a história dos últimos cinqüenta anos de integração européia como um conjunto de situações, de comportamentos, de estratégias articuladas em volta de três principais eixos de tensões:

- O eixo Europa integrada/supranacionalidade *versus* a Europa unida, a Europa dos Estados Nações.
- O eixo Europa do *welfare*/a solidariedade *versus* a Europa dos mercados/a competitividade.
- O eixo Europa da democracia representativa e participativa *versus* a Europa das oligarquias corporativas.

## A EVOLUÇÃO SOBRE O EIXO SUPRANACIONALIDADE/EUROPA DOS ESTADOS-NAÇÃO

Segundo a geração que assumiu a direção dos negócios no final da II Guerra Mundial e no período de reconstrução, a integração da Europa devia levar, sobretudo, a banir a guerra entre os países europeus (notoriamente entre a França e a Alemanha), liberando o continente do câncer do nacionalismo e chegar a uma comunidade dos povos europeus, ou melhor, do "povo europeu", através das instituições supranacionais. Assim, a primeira instituição européia, a Comunidade Européia do Carvão e do Aço (CECA), de 1951, comportava a criação de uma Autoridade européia tendo poderes decisivos supranacionais. Quanto à Comunidade Econômica Européia (CEE), de 1957, ela deu origem a uma instituição *sui generis* " a Comissão Européia – distinta do Conselho dos Ministros da CEE, para marcar justamente o fato de que a Comissão era o tema portador do interesse europeu face aos interesses dos Estados Membros que fazem parte do Conselho dos Ministros.

A escolha estratégica operada pelas forças favoráveis à integração política, econômica e social supranacional da Europa, consistiu na adoção da teoria da integração, dita funcionalista. Segundo essa teoria, a integração entre Estados soberanos e povos deve passar por determinadas fases, partindo primeiramente da criação de um mercado comum – zona franca – e logo conduzindo a uma política comercial comum (tarifa externa comum). A partir disso, passar-se-ia à integração das economias, chegando às políticas econômicas comuns. Para serem eficazes, as políticas comuns não poderiam funcionar, no longo prazo, sem a integração monetária, através da criação de uma moeda única. A política monetária, por sua vez, conduziria, inevitavelmente, à instalação de um poder político supranacional.

A integração política deveria ter sido, então, o resultado de um crescimento por pilares, partindo do mercado à economia,

logo à moeda e, finalmente, ao lado político. A história não girou nesse sentido. Hoje, o poder político institucional supranacional não está nesse ponto e ninguém, nenhum Estado, faz dele seu objetivo principal. Em contrapartida, o mercado e a moeda atingiram esse ponto, sem levarem à institucionalização de um poder político europeu. Pior, o mercado e a moeda se tornaram os verdadeiros poderes europeus. São as "forças" e as "lógicas" do mercado interno único que determinam o campo de ação das outras políticas e dos poderes institucionais da União. Essas forças e essas lógicas monetárias, representadas pelo Banco Central Europeu, são formalmente independentes do lado político europeu (Conselho dos Ministros e Comissão Européia). Os imperativos monetários dão forma e condicionam as políticas da União. De fato, a abertura a 10 novos paises da ex-Europa do Leste não facilitou as coisas: entre os dois pólos concorrentes da ampliação e do aprofundamento político institucional interno, a ampliação levou ao detrimento nítido do reforço interno.

Dessa forma, por não ter podido e sabido tornar-se o motor da afirmação e da consolidação de um poder político institucional supranacional, a Comissão Européia se submeteu, progressivamente, às forças do mercado e às lógicas monetárias dos mercados financeiros internacionais, deixando espaço, na ausência do poder supranacional, para a reafirmação dos interesses e do poder dos Estados nacionais. Resultado do trajeto: cinqüenta anos após sua criação, a Comissão não é mais o motor europeu independente, ela se transformou em uma espécie de uma poderosa Secretaria Geral do Conselho dos Ministros da União Européia.

Resumindo, em relação ao primeiro eixo de tensões, não somente a Europa atual voltou a ser a Europa dos Estados Nações, mas também a União Européia ajudou a transferir, para as forças privadas do mercado e das finanças internacionais, o poder europeu político.

## A EVOLUÇÃO SOBRE O EIXO WELFARE/MERCADO

A Europa unida tinha igualmente a ambição de promover uma sociedade do welfare, na linha do "Estado do Welfare" estabelecido nos países escandinavos, na França e, de maneira exemplar, pelo Reino Unido. Nos anos 50, o vento estava mais favorável a um compromisso entre os promotores do welfare na escala européia (objetivo de um desenvolvimento econômico e social harmonioso e solidário entre os países e regiões ricas do Norte e os países e regiões menos desenvolvidos do Sul) e os defensores de uma economia liberal européia de mercado (conforme a versão social-cristã alemã da "economia social de mercado"). Assim, a "brecha social" da CECA e da CEE foi um elemento central dos primeiros vinte anos do seu funcionamento.

A partir de meados dos anos 70, o vento mudou de direção. A revolução da informática e a crise do "socialismo real", que contribuiu para os ataques contínuos e crescentes contra o Estado do Welfare, acusado de ser fonte de fortes austeridades sociais e de contribuir para o enfraquecimento da capacidade competitiva das economias européias diante da potência das empresas americanas e japonesas, levaram os Estados europeus ao desmantelamento gradual de todo o edifício do welfare. Daí em diante, as forças privadas do mercado, das finanças e da tecnocracia fixaram a agenda política da União Européia. Os serviços públicos tornaram-se alvos, em toda parte, de um desmantelamento sistemático, sobretudo após 1992. Um após outro, eles foram liberalizados, demolidos, privatizados. Nada escapou aos processos de mercancia e de privatização: a energia, a saúde, os transportes, a educação...

Dois grandes momentos marcam o desaparecimento da política do welfare em nível da União Européia: primeiramente, o Tratado de Maastricht, em 1992, com a consagração da primazia do "mercado interno único" sobre o restante e a imposição dos famosos Parâmetros de Maastricht (limites restritos dos gastos públicos sociais

e do endividamento público); segundo, a "Estratégia de Lisboa", em 2000, seqüência lógica de Maastricht.

A "Estratégia de Lisboa" significa duas escolhas: uma, a confirmação do Tratado de Amsterdã, de 1997, que consagra a independência do Banco Central Europeu do poder político da União Européia, dando assim, à política monetária, paralelamente ao mercado interno único, o papel de uma política primaz sobre todas as outras políticas. Outra, a escolha a favor do objetivo da competitividade mundial elevado ao ranking de "imperativo comum europeu", contrariando, não somente as empresas privadas, como também os Estados, as regiões, as coletividades locais e as empresas públicas.

De fato, na legitimação ideológica das escolhas de Maastricht e de Lisboa, um papel importante foi desempenhado pela publicação, em 1993, do Livro Branco da Comissão Européia (sob a presidência de Jacques Delors) sobre "Crescimento, Competitividade e Emprego". O Livro Branco representou a tentativa de conciliação entre dois princípios inconciliáveis, sendo eles: o imperativo guerreiro da competitividade sobre os mercados concorrentes europeus e mundiais, de uma parte, e a solidariedade social, de outra parte, partindo da idéia de que, para ser solidária, a Europa devia ser antes de tudo competitiva. Convicção ilusória. Entre competitividade e solidariedade, a primeira ganhou e ganha inevitavelmente. Aliás, a estratégia definida em Lisboa para o futuro da Europa, que permanece como "bíblia política" da União Européia, é um hino sem limites ao evangelho da competitividade. Segundo essa estratégia, o objetivo principal da Europa devia ser o de se tornar a economia do conhecimento mais competitiva do mundo no ano 2010. Sabemos da realidade.

Em relação ao segundo eixo de tensões, a constatação é igualmente sem equívocos: a União Européia inclina-se claramente para o lado da competitividade, o que significa que a máquina Europa funciona, cada vez mais, no quadro dos princípios da economia

capitalista de mercado e que ela é, cada vez mais, colocada a serviço dos objetivos e dos interesses das empresas privadas.

## A EVOLUÇÃO SOBRE O EIXO DEMOCRACIA/OLIGARQUIA

A Europa unida devia, enfim, se transformar em terreno de construção de uma nova cidadania, e então, democracia, ultrapassando o elo, frequentemente excludente e discriminatório, entre cidadão e nacionalidade. Fundar uma democracia supranacional, onde o cidadão não é mais igual unicamente em função da sua nacionalidade, era evidentemente um objetivo ambicioso, porém não irrealizável. Em outras palavras, uma democracia européia supranacional significava que a legitimidade do poder público europeu teria sido fundado sobre a representatividade do povo europeu e dos interesses da comunidade dos cidadãos europeus, e não mais sobre os interesses de conflito, concorrentes, entre Estados-Nação.

A eleição dos membros do Parlamento Europeu, em 1979, por sufrágio universal direto, constituiu um progresso histórico considerável, na espera de um outro progresso ainda mais significativo – o da definição das circunscrições eleitorais européias e a possibilidade dos cidadãos de uma região elegerem deputados de outros Estados Membros e de outras nacionalidades.

Para proceder na via dessa nova democracia supranacional, os construtores da Europa unida conceberam uma arquitetura política bem original, dando origem, progressivamente, a uma engenharia única, fundada sobre um "duplo bicefalismo", em nível de poder executivo e de poder legislativo. Três atores dividem os dois poderes: a Comissão Européia, representando a Comunidade Européia, é dotada do poder de iniciativa de proposta. A iniciativa legislativa lhe pertence. Sem proposta de sua parte, a máquina Europa fica bloqueada. O poder de decisão, no entanto, pertence ao Conselho dos Ministros, representando os Estados Membros, que é obrigado a decidir

juntamente com o Parlamento Europeu. Em algumas competências, este último possui a palavra final sobre o Conselho dos Ministros. À Comissão retorna, em seguida, a responsabilidade de aplicar as decisões do Conselho dos Ministros e do Parlamento, este exercendo também um poder de controle sobre as ações da Comissão.

Então, durante esses últimos vinte anos, esta arquitetura política européia foi significativamente modificada no plano do funcionamento real: o ponto fraco tornou-se a Comissão Européia que, de fato, perdeu sua independência e autonomia em relação ao Conselho dos Ministros, não mais exercendo seu poder de iniciativa de apresentar propostas. Notoriamente, desde a presidência de Jacques Delors, a Comissão busca, antes de qualquer proposta, obter o consentimento dos Estados Membros. Isso feito, ao longo dos anos, a Comissão reduziu o exercício de seu poder de proposição para facilitar a coordenação das políticas nacionais. Ela aceitou a idéia da impossibilidade de definir e de colocar em ação políticas comuns européias. Esta situação teve, por sua vez, um efeito redutor sobre o papel do Parlamento Europeu. A renacionalização do processo político no seio da União traduziu-se através da conservação das clivagens nacionais dentro das formações políticas do Parlamento Europeu. Longe de terem dado vida aos *"partidos europeus"*, os representantes europeus permanecem divididos, essencialmente, em função das clivagens nacionais.

Nesse contexto, e pelas razões já mencionadas a respeito das evoluções, ao longo dos dois outros eixos de tensões, os interesses corporativistas dos Estados Membros e dos grupos econômicos e sociais mais fortes se impuseram e hoje controlam o funcionamento da União, definindo prioridades e modalidades de ação, principalmente, no plano dos recursos financeiros, dos programas e das escolhas para o futuro. As oligarquias habitam na residência Europa ou, de maneira mais poética, "os mercantes se apoderaram do Templo".

## DESAFIOS E PERSPECTIVAS DE TRANSFORMAÇÃO

À luz do acima exposto, podemos sintetizar desta forma *os desafios atuais para a Europa*, que condicionam de maneira forte as transformações possíveis das sociedades européias:

### - PRIMEIRAMENTE: *O DESAFIO DA IDENTIDADE CONSTITUCIONAL DA EUROPA*

Consideremos a questão do mini-Tratado (caro para o novo presidente francês) como exemplo ilustrativo da natureza deste desafio. É evidente que, se prevalecer a solução do Mini-Tratado, devemos considerar que: a) a construção de uma Europa "integrada" depende da negociação de um tratado internacional entre Estados soberanos, o que está longe de se aproximar de uma "Constituição Européia"; b) o Mini-Tratado não conterá, de forma alguma, a Carta fundamental dos direitos humanos e sociais, o que significa que a "nova Europa", que resultará do mini-Tratado, *a Europa dita possível,* não quer, de maneira alguma, se reconhecer no processo de unificação, através de valores culturais, políticos e sociais comuns, a respeito dos quais a União Européia seria mais eficiente que os Estados Membros, cada qual tomado individualmente; c) será difícil cogitar, ao longo dos próximos anos, o reforço dos poderes do Parlamento Europeu e a sua maior democratização. De tanto discutir somente sobre a "*Europa do possível*" (há mais de 30 anos que esse refrão volta sistematicamente na agenda das escolhas políticas das classes dirigentes européias), *os poderosos da Europa tornaram a Europa Unida, cada vez mais impossível.*

### - SEGUNDO: *O DESAFIO DO ABANDONO DEFINITIVO DE TODA FORMA DE POLÍTICA KEYNESIANA NO PLANO EUROPEU E, POR SUA VEZ, CAUSA E EFEITO NO PLANO NACIONAL*

No contexto supra descrito, não visualizamos que possam emergir novamente, nos meses e anos vindouros, medidas (tais como,

diretiva-quadro, planos de ação, programas, modificações do organograma da Comissão ou do funcionamento por Comissões do Parlamento Europeu...) que poderiam evocar, mesmo de longe, uma filosofia keynesiana.

Evidentemente, os dirigentes da Europa continuarão falando sobre o "modelo social europeu", apesar de desmantelá-lo, ao mesmo tempo. Seu modelo preferido é o da "solidariedade competitiva" ou da "competitividade solidária", pela qual eles entendem a aceitar o fato de que não mais pode haver, segundo eles, solidariedade através da produção e da repartição da riqueza, como foi o caso do "welfare nacional". A solidariedade consistiria, hoje em dia, no fato de permitir aos indivíduos, às cidades, às regiões e aos países, de se inserirem na globalização, tornando-se, ou permanecendo, competitivos nos mercados globais, através de uma contribuição eficaz à criação de valor para os detentores de capitais privados. Os Estados deveriam defender sua solidariedade interna (fora de cogitação, então, uma solidariedade européia), menos pela promoção de bens comuns e pelos serviços comuns (ou seja, a redistribuição), e mais através da conquista dos mercados, das políticas favoráveis, não opostas ao mercado. Assim é também a base fundadora da "nova" política de cooperação e de ajuda ao desenvolvimento, estabelecida pela União Européia, a partir dos anos 90.

Em resumo, os atuais dirigentes continuarão também falando de política social, de luta pela redução da pobreza, de promoção de emprego para os jovens, de política a favor dos idosos e da moradia social, de política regional, de luta contra desigualdades regionais, sobretudo, no plano da inovação tecnológica etc. Na ocasião, igualmente, houve centenas de reuniões anuais e de documentos produzidos pelo Conselho Econômico e Social e pelo Comitê das Regiões da Europa mas, infelizmente, por três vezes, não obtiveram influência alguma sobre as decisões da União.

Na realidade, toda intervenção dos poderes públicos, do local ao europeu, só terá direito de cidade se ele intervier, considerando: a) o *princípio de subsidiariedade* (notoriamente em relação às intervenções do mercado); e b) para "liberar" as forças vivas da sociedade e do mercado da rigidez e dos entraves representados, afirmam eles, por regras restritivas, ditas burocráticas. Ela só poderá ser autorizada se ela intervier para promover, até mesmo financiar, o funcionamento concorrente dos mercados e a parceria público/privada nos investimentos em infra-estrutura (auto-estradas, telecomunicações, rede ferroviária etc.) e nos serviços públicos locais (educação, água, energia, saúde, transportes urbanos, farmácias populares, atendimento em domicílio etc.).

Enfim, haverá uma tendência a impor a difusão generalizada, no seio da União Européia, da competição fiscal entre Estados Membros. *Se a concorrência entre sistemas fiscais nacionais for ser organizada no seio da União e tornar-se uma regra, será difícil, me parece, continuar a falar de União Européia.* .

## - TERCEIRO: *O DESAFIO DO LUGAR DA "*RES PUBLICA*" NA CONSTRUÇÃO DA EUROPA UNIDA*

Não há dúvida possível a esse respeito: a União Européia está estritamente instalada no caminho da liberalização do mercado e da privatização de todos os setores que, anteriormente, faziam parte da "*res publica* ", dos bens e dos serviços públicos. Ela o faz em conformidade às regras do mercado interno único. Segundo essas regras, nenhum monopólio público nacional e, por tabela, nenhum monopólio local, é mais possível. Quer se trate da energia (caso atual da eletricidade), dos serviços de proximidade (regidos agora pela Diretiva 'Bolkestein', que foi tema de uma longa batalha, por quatro anos, entre os "liberalistas", defensores de regras comuns resguardando as aquisições sociais e a função pública desses serviços), ou dos serviços de água ou de educação, a União Europeia colocou os serviços públicos ao relego da

agenda política e social da Europa. Graças a uma importante série de diretivas e de instrumentos (Maastricht, Amsterdã, Processo de Bolonha, Estratégia de Lisboa e outros), a União Européia começou o processo de eliminação da própria noção de "serviços públicos".

De hoje em diante, eles serão substituídos pelos seguintes conceitos:

- SIG – Serviço de Interesse Geral
- SIEG – Serviços de Interesse Econômico Geral

Entre os dois, a distinção foi introduzida entre "serviços de relevância econômica" e "serviços desprovidos de relevância econômica", com o seguinte critério de distinção: é de relevância econômica todo serviço para o qual há correspondência de pagamento, cujo custo não é coberto pela fiscalização. Todo serviço de relevância econômica deve ser submetido às regras do mercado interno único e, portanto, às da concorrência. Sobre a base do critério mencionado, há poucos serviços que não são de relevância econômica, como a defesa, por exemplo. Todo restante pode ser definido como sendo de relevância econômica e, então, estará submetido às regras da concorrência e da competitividade: dos jardins de infância à educação universitária, dos serviços de saúde (atendimento hospitalar e domiciliar) à distribuição de água e saneamento, da proteção civil aos transportes urbanos, da gestão dos cemitérios aos serviços turísticos de uma cidade etc.

Nessa base, dentro de dez a quinze anos não haverá mais serviços públicos na Europa, como os europeus conheceram a partir da segunda metade do século XIX. Provavelmente, os serviços públicos não desaparecerão totalmente, mas assistiremos à generalização de uma sociedade dual entre as pessoas que poderão se beneficiar unicamente dos serviços públicos de baixa qualidade (para os não pagantes) e as outras que poderão pagar o acesso aos serviços de qualidade, mais comerciáveis.

Dentro dessa realidade, a União Europeia terá contribuído também para o desaparecimento gradual da noção de "bens comuns". Se todo serviço é comerciável, é evidente que os bens que fazem parte dele deixam de ser comuns, deixam de ser patrimônio comum da coletividade, pelos quais os cidadãos são coletivamente responsáveis e têm obrigação de cuidar.

Não é mais um acaso que, *há vários anos, a União Européia fala menos de cidadãos e está mais atenta aos consumidores. Estes estão somente interessados, fazendo jus ao título, nos preços e na qualidade em função dos preços.*

Também não é mais um acaso se os dirigentes da Comissão Européia ostentarem, de maneira clara e nítida, sua política pró-empresa, pró-negócios, em conformidade às orientações predominantes a nível de todos os Estados Membros. Há vinte anos, a neutralidade ideológica da *função pública européia* era regra, apesar de fachada em numerosos casos. Hoje, a noção de "função pública européia" está desaparecendo. A Comissão Européia é, cada vez mais, considerada como um serviço intergovernamental que deve ser eficaz, eficiente e econômico (*worth for money*), no interesse dos stakeholders da União, e primando o serviço da competitividade da economia e das empresas européias. Essa convicção não é unicamente proclamada pela Direção Geral (DG) da Concorrência ou pela DG das Empresas, mas também pela DG do Meio Ambiente, a DG da Educação, a DG do Emprego etc.

## - QUARTO: *O DESAFIO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E O DESAFIO MUNDIAL DA VIDA NO PLANETA*

Se o que foi anteriormente exposto está correto, como é o caso, podemos nos questionar sobre o significado real da primazia que os dirigentes europeus afirmam querer dar ao desenvolvimento sustentável, como principal desafio mundial do século XXI.

Como podemos nos comprometer a colocar em prática, de maneira coerente e vigorosa, políticas visando derrubar as causas que levaram às situações graves criadas pelas mudanças climáticas, se sequer a energia solar, nem o ar, nem a água, nem a terra, nem as florestas, nem o capital biótico do Planeta (espécies vegetais, animais, microbianas), nem os genes humanos, nem o conhecimento são considerados como bens comuns, cujo uso e valorização devem ser colocados a serviço do direito à vida, do direito à saúde, do direito à alimentação, do direito à higiene, do direito ao conhecimento de todo habitante da Terra, de todos os seres humanos?

Ao contrário, é legítimo expressar o temor de que, sob o desafio do desenvolvimento sustentável e, hoje em dia, sob a luta contra os efeitos das mudanças climáticas globais, não se afirmam as lógicas de segurança econômica, ambiental e vital para os países e os grupos sociais mais desenvolvidos e mais fortes; de que por trás da primazia acordada à questão da segurança do meio ambiente, garantida por uma onda arrasadora de competitividade mundial alimentada por inovações tecnológicas de altos níveis e custo, não se abriga a natural propensão dos mais potentes de garantir o porvir, ou seja, um futuro possível com custos, inevitavelmente, mais elevados e, então, excluindo a maioria da população mundial.

O problema é justamente de saber onde se situará a Europa num contexto do *neo-capitalismo verde mundial,* que está em rápida expansão, desejoso de se lançar na conquista de uma nova fronteira, a fronteira planetária do controle e da governança da vida sobre o Planeta. De que lado estará ela? Estará do lado da vida para todos, na igualdade dos direitos e na justiça? Tenho minhas dúvidas.

## - QUINTO, *ENFIM: O DESAFIO DA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA*

Assim como a União Européia unifica todos os males – e algumas vantagens – pelos quais a democracia representativa sofre

atualmente em cada um dos Estados Membros, por razões múltiplas e diversas, na Polônia ou na França, em Chipre ou Portugal, na Alemanha ou na Itália, sem mencionar o Reino Unido ou a Romênia.

Durante anos, falamos de "déficit democrático europeu", da distância crescente entre a União Européia e seus cidadãos, entre Bruxelas e as pessoas. Falamos sempre e denunciamos regularmente as conseqüências nefastas para a integração européia, a médio e longo prazo, mas fizemos, e ainda fazemos, muito pouco, ou seja, nada de significativo e com repercussão suficiente para mudar o curso das coisas. Classificamos o problema na ordem da política da informação e da comunicação. De fato, esta política desempenha certo papel, mas o déficit democrático não é devido a uma falta, ou a fraquezas, do lado da informação e da comunicação. Esse déficit está no coração da natureza, da estrutura e da divisão do poder.

Enquanto os Estados Membros mantiverem a titularidade soberana do poder constitucional da União e o Conselho dos Ministros mantiver o controle das decisões políticas nos domínios de competência da União; enquanto o Banco Central Europeu permanecer independente do poder político da União; enquanto a política externa dos Estados Membros permanecer de competência exclusiva, ou primária, dos Estados; enquanto, em matéria de defesa e de segurança militar, os Estados da União permanecerem subordinados à OTAN; enquanto as políticas correntes da União forem culturalmente pró-negócios, dominadas pelo evangelho da competitividade; enquanto tudo isso perdurar, o déficit democrático europeu não somente continuará, mas estará também destinado a transformar-se no "abismo democrático da Europa".

## SOB FORMA DE PEQUENA CONCLUSÃO

Eu tenho duas esperanças sobre a Europa.

A primeira é nos cidadãos e no renascimento da política, a partir dos bens comuns e do desafio mundial do direito à vida para

todos os habitantes do Planeta. Eu não acredito que os europeus, que foram capazes de proclamar os princípios de igualdade, de liberdade e de fraternidade, possam renovar as catástrofes do gênero nazista e stalinista.

A segunda é no Parlamento Europeu. Eu não acredito que o grande complexo urbano do Parlamento Europeu em Bruxelas seja destinado, daqui a 30-40 anos, a transformar-se fatalmente em uma grande cidade de empresa, *lugar de exposição permanente de como o capitalismo mundial terá colonizado os povos europeus*.

Permitam-me justificar minhas esperanças.

A tendência atual nos paises do "Norte" (América do Norte, Europa, Japão ...) – porque o que acontece na China, apesar de ela estar ligada aos países do Norte, obedece a outras lógicas e razões – é de se jogar fora os grandes princípios fundadores da civilização ocidental, que são: *a igualdade* entre os seres humanos; *a justiça* que quer que todo ser humano tenha o mesmo direito à vida; *a fraternidade* que considera a guerra como uma negação da humanidade; e *a liberdade* que consiste em libertar todo ser humano da restrição das necessidades vitais.

O argumento dos dominantes a favor do fato que o objeto principal da sociedade seria, segundo eles, permitir a todo indivíduo de tornar-se rico, garantindo a liberdade de segurança de acesso aos mercados de bens e serviços, materiais e não materiais, indispensáveis para a riqueza, teve um atrativo considerável em nossas populações ao longo dos últimos trinta anos. Como resultado, o objetivo a ser atingido foi deslocado, do desenvolvimento comum, para o enriquecimento individual otimizado.

A volta do grande crescimento da pobreza nas nossas sociedades mostra que esse deslize de escolha de sociedade só pode conduzir novamente a uma sociedade cada vez mais desigual, injusta, guerreira. Os cidadãos perceberão que não haverá mais o "viver juntos" e que o futuro pertencerá unicamente aos mais fortes. Diante de tal

evolução, eu tenho a esperança, não num retorno pendular, mas num retorno da razão e dos sentimentos. São eles, sobretudo, a amizade, a fraternidade, a igualdade, a paz, que são a origem da alegria de viver e da felicidade existentes entre os seres humanos.

No que diz respeito ao Parlamento Europeu, está na natureza de todo parlamento eleito por sufrágio universal direto, de lutar para obter, em sua plenitude, os poderes que lhe pertencem no âmbito de uma democracia representativa. No entanto, atualmente, o Parlamento Europeu não conseguiu ainda atingir esse estágio. Ele não compartilha, com o executivo (Conselho dos Ministros e Comissão Européia), a soberania do poder político, senão sobre bases desiguais. Além do mais, ele não possui a totalidade do poder legislativo que lhe é atribuído. Por esse motivo, ele continuará tentando obter, da maneira mais rápida possível, mais poderes legislativos em todos os domínios próprios da soberania partilhada. Nada garante que ele fará bom uso dos poderes que ele conseguirá arrancar dos Estados Membros, mas isso é um problema que pertence a uma outra categoria de questões e de questionamentos.

Está inscrito na lógica institucional dos Parlamentos eleitos que eles devem lutar até a obtenção de seus poderes. De fato, os suicídios existem do lado das instituições também, porém ainda não chegamos a esse ponto. Pelo contrário, esses últimos anos mostram que o Parlamento Europeu tem navegado segundo a "norma ". Se a deliqüescência deveria levá-lo ao nível das instituições européias, eu estou convencido de que o primeiro candidato é constituído pela Comissão Européia, destinada, segundo as tendências atuais, a ser "engolida", cedo ou tarde, pelo Conselho dos Ministros. O futuro provável do Parlamento Europeu me parece mais promissor.

# V.

## UMA IDÉIA DE EUROPA

# UMA IDÉIA DE EUROPA

Franklin Trein*

„Europa! Aber wo Lieght es? Ich weiss
das Land nicht zu finden“
Goethe

Europa? Desde quando Europa é Europa? De onde veio este nome? A pergunta é antiga, e Heródoto (490 – 425 a.C.), no século V a.C., já afirma não saber de onde ele veio. Mas, segundo alguns eruditos, foi no século VII a.C., no poema *Teogonía*, ou *O Nascimento dos Deuses*, de Hesíodo (fim do séc. VIII a.C.), que pela primeira vez foi usado o nome de Europa para designar um território. O certo é que podemos encontrá-lo na *Metamorfose* de Ovídio (20 a.C.-17) e muitas outras vezes em textos da Antiguidade.

Europa é um nome feminino e tem a ver com a fertilidade. Para alguns estudiosos é uma palavra pré-helênica que significa o “poente”, em oposição à Ásia, que significa o “nascente”. Isto, pelo menos, é o que podemos entender dos textos de Hipócrates (460 – 377 a.C.). Mas, também se diz que Europa foi uma formosa filha de Agenor, rei de Tiro. A bela Europa pode ter sido raptada por Zeus, que para seduzi-la tomou a forma de touro. Dos amores de Europa com Zeus teria nascido Minos, futuro rei de Creta. A mitologia não para aí, ela nos diz ainda que Europa era simplesmente uma irmã da Ásia e da Líbia, o nome mitológico da África.

Europa é um nome provavelmente fenício, e não grego, como se poderia supor. De qualquer modo, esta península da Ásia, como a chamou Paul Valéry (1871-1945), recebeu seu nome dos geógrafos e historiadores da Antiga Grécia. Hecateto de Mileto (550 - 475 a.C.)

* Agradeço à Flávia Guerra Cavalcanti pela leitura crítica do texto.

teria sido o primeiro a associar o nome mitológico ao espaço geográfico que conhecemos hoje como o "Continente Europeu".

Se retomarmos a pergunta pela Europa, concluiremos que nunca será fácil respondê-la. Geograficamente, se ela tem começo no Oceano Atlântico, há muitas controvérsias sobre o seu fim. Seria nos contrafortes dos Montes Urais? Moscou seria assim uma cidade européia? Se a resposta for positiva, será legitimo se pensar numa União Européia que integre a Moldova, a Belarus, a Ucrânia, além da própria Rússia. E ao sul, onde estariam os limites da Europa? Antes ou depois da Geórgia e da Armênia? Não podemos esquecer que, se um dia a Turquia for admitida no Clube de Bruxelas, a comunidade dos povos da Europa terá passado para muito mais além dos Estreitos de Bósforo e Dardanelos. É vocação histórica da *União Européia* ser maior do que a Europa?

Se a geografia da Europa não tem critérios claramente definidos para estabelecer suas fronteiras, sua história é objeto de interpretações e argumentos muitas vezes mais ricos e complexos. Contudo, isto não impediu, ao longo da História, que se tenha cogitado, com freqüência, a construção de uma unidade dos Estados europeus. Contrariando alguns estudiosos, os séculos XVIII e XIX não foram o berço original dos ideais de uma Europa integrada, ainda que seja possível encontrar naquele período alguns de seus mais entusiasmados defensores. Muito antes, ainda nos séculos XIII, XIV e XV, poetas, filósofos e políticos já construíam argumentos em favor de uma Europa unida. O que nem sempre era dito é que, desse modo, se sonhava recuperar a herança histórica e as grandezas do Império Romano. Entre os muitos autores daquele período, alguns nomes merecem ser citados: Pierre Dubois (1250-1312) da França, Tomasso Campanela (1568-1639), da Itália, Georg von Podiebrad (1420-1471), rei da Boêmia. Mais tarde, no século XIX, dois homens ilustres merecem ser lembrados por suas idéias em favor de uma união da Europa: Victor Hugo (1802-1885) e Conrad Friedrich von Schmidt-Phiseldek (1770-1832). Este

último elaborou, exaustivamente, a tese de uma "União Européia", o que a tornou, talvez, a mais expressiva de todas as contribuições recolhidas ao longo de séculos.

O Continente europeu foi palco do maior número de guerras ao longo da História. Ao término da Iª Guerra Mundial (11 de novembro de 1918) foram formulados várias planos de paz para a Europa. Aquele proposto pelo presidente norte-americano Woodrow Wilson (1856-1924), ainda em 1918, se destacava por conter a idéia de uma *Federação de Povos Europeus*. O plano do Presidente Wilson não foi aceito e a paz na Europa foi estabelecida com base no *Tratado de Versalhes* (28 de junho de 1919). Nos anos seguintes, o projeto de uma união dos países da Europa, na forma de uma "*Grande Nação*", de uma "*Confederação de Estados*", ou ainda de uma "*Federação*", foi retomado pelo *Movimento Pan-Europa* que, liderado por Richard Nikolaus, Conde Coudenhove-Kalergi (1894-1972), da Áustria, propunha, objetivamente, a construção dos "*Estados Unidos da Europa*".

Em 1923, Aristides Briand (1862-1932) foi eleito presidente do movimento "*União Européia*". Briand liderou as principais iniciativas para a manutenção da paz na Europa entre as duas Guerras Mundiais. Participou ativamente da elaboração do "*Pacto de Lugano*", pelo qual a Alemanha se comprometia a respeitar as fronteiras orientais da França e da Bélgica. Com o apoio de seu colega alemão, o Ministro de Relações Exteriores Gustav Stresemann (1878-1929), em 5 de setembro de 1929, no discurso perante a Sociedade das Nações, em Genebra, Aristides propôs aos governos europeus ali presentes a criação de uma "*União Européia*" no seio daquela mesma Sociedade. Sua proposta preservava a soberania nacional de cada Estado, ao mesmo tempo em que enfatizava a necessidade de uma estreita cooperação entre os vizinhos, como forma de superar o clima de tensão e a disposição de luta acumulada durante séculos.

Para alguns autores, a fundação da Sociedade das Nações, em 1929, também pode ser entendida como um movimento importante

no processo de integração da Europa. No entanto, ela acabou precursora das Nações Unidas e, certamente, não está nela a origem da atual União Européia.

A UE deve sua origem, muito mais diretamente à ação visionária de um homem: Jean Omer Marie Gabriel Monnet, ou simplesmente Jean Monnet (1888-1979), um cidadão francês que, desde a infância e ao longo da juventude, foi marcado pelos violentos conflitos entre países vizinhos às margens do Reno: primeiro a Guerra Franco-Prussiana, de 1870-71, e depois a I Guerra Mundial, de 1914 a 1918. O objetivo daquele homem, que tinha todas as prerrogativas de um estadista, mas que não era diplomata e nem político no sentido tradicional do termo, uma vez que, não tinha mandato oficial e nem disputava cargos eletivos, era encontrar uma solução para as permanentes tensões entre a França e a Alemanha.

Ao término da II Guerra Mundial, a intenção de Monnet se viu fortalecida pelo discurso de Winston Churchill (1874-1965), em 19 de setembro de 1946, na Universidade de Zurich, onde o estadista britânico apresentou uma proposta aos países europeus ocidentais de criação dos "Estados Unidos da Europa", porém sem a participação do Reino Unido. Churchill estava menos preocupado com a paz entre a Alemanha e a França e muito mais interessado no fortalecimento da capacidade da Europa de fazer frente a um possível avanço dos soviéticos sobre o que chamou de "espaços vitais do Ocidente".

Vitoriosa, mas esgotada em sua capacidade de autodeterminação, a Europa Ocidental reagiu prontamente, não aos ditames britânicos, mas aos ditames norte-americanos. O "*Plano Marshall*"[1], se devia apoiar a recuperação européia nas áreas econômica, social e militar, tinha também o propósito de favorecer a realização da proposta de

[1] O Plano Marshall, cujo nome oficial era "Programa de Recuperação Européia", foi a principal ação dos Estados Unidos para a recuperação dos países aliados da Europa Ocidental após o término da II Guerra Mundial. Sua dotação era da ordem de US$ 13 bilhões, em valor corrente, ou seja, algo como US$ 130 bilhões em valores de 2006.

Churchill. Para tarefa de tão grande complexidade, o "*Plano*" necessitava de uma administração de alta competência. Isto deu origem à primeira organização no pós-guerra verdadeiramente européia, ou seja, supranacional: a *Organização Européia para a Cooperação Econômica* – OECE, criada em 16 de abril de 1948[2].

Aquele foi um período em que, a cada dia, as relações entre os Aliados Ocidentais e a União Soviética se tornavam sensivelmente mais tensas. Nos primeiros meses do ano de 1948, o Governo Britânico convidou a França e o Benelux para formarem uma aliança militar com o propósito de reforçar a capacidade de defesa de suas fronteiras, frente a uma possível ofensiva alemã apoiada pela União Soviética e seus aliados. Assim, o "*Pacto de Bruxelas*", assinado em 17 de março de 1948, deu origem à União Ocidental[3].

Menos de dois meses mais tarde, em 7 de maio de 1948, sob a presidência de Churchill, se reuniu em Haia o "*Congresso da Europa*", dando início à discussão de um compromisso entre os participantes que preconizava a criação de uma assembléia de representantes dos Governos nacionais dotada de poderes especiais. A recusa britânica, ao assumir compromissos que pudessem conflitar com sua soberania, resultou na proposta de criação de um conselho. Deste modo, pelo "*Tratado de Londres*", assinado em 5 de maio de 1949, com a participação da Bélgica, Dinamarca, França, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Noruega, Países Baixos, Reino Unido e Suécia, foi criado o "*Conselho da Europa*", com sede em Estrasburgo. Entre os seus objetivos se destacam: a promoção e defesa dos direitos do homem, a promoção da democracia e a busca da identidade cultural e política dos europeus.

[2] A OECE foi sucedida pela Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico – OCDE , criada em 30 de setembro de 1961. A OCDE está formada, atualmente, por 30 países, sendo a Austrália, o Canadá, a Coréia do Sul, os Estados Unidos, a Islândia, o Japão, o México, a Nova Zelândia e a Turquia os não europeus; os demais países são todos da Europa.

[3] A União Ocidental passou mais tarde, em outubro de 1954, a se chamar União da Europa Ocidental.

Hoje, o *Conselho da Europa* conta com 47 Países Membros, todos ditos da Europa, ainda que para isto ela seja entendida como um território que se estende do Atlântico até os Montes Urais. O *Conselho* tem ainda, como observadores, alguns países de outras regiões do mundo, tais como o Canadá, Estados Unidos, Japão e México.

Como a Europa Ocidental chegou ao final da II Guerra extremamente debilitada, incapaz de organizar sua própria defesa militar, a iniciativa coube aos Estados Unidos que, ao contrário dos europeus, fortalecido pela guerra, era a nação mais poderosa do mundo, tanto econômica como militarmente. Assim, em 4 de abril de 1949, foi criada a *Organização do Tratado do Atlântico Norte* – OTAN, com a participação do Canadá, Dinamarca, Estados Unidos, França (que se retirou em 1966), Islândia, Itália, Luxemburgo, Países Baixos, Portugal, Noruega e Reino Unido. O êxito militar da OTAN, sob a hegemonia norte-americana não teve correspondência no campo político e os europeus chegaram à década de 1950 esgotados e divididos.

Derrotado o nazi-facismo, os conflitos na Europa assumiram novas características, refletindo a divisão da Comunidade Internacional em dois grandes blocos, do ponto de vista ideológico e militar: um, liderado pelos Estados Unidos, e o outro, pela União Soviética. A fronteira que separava o Oriente do Ocidente passava, mais uma vez, pelo centro da Europa, dividindo em dois Estados o que sobrara da antiga Nação alemã. Se de um lado, o novo inimigo, no Oriente, fazia esquecer as diferenças que haviam levado países vizinhos no Ocidente a repetidas guerras, de outro, ficava evidente, mais uma vez, como acontecera no passado, que Berlim continuava sendo o fiel de balança entre a guerra e a paz na Europa. A divisão da antiga capital da Prússia, se constituindo num enclave no centro do território da República Oriental da Alemanha, não garantia a paz e nem decretava a guerra. A situação de Berlim servia, muito antes, para legitimar duas alianças: a do Ocidente, a OTAN, e a do Oriente, na forma do Pacto de Varsóvia, instituído em 14 de maio de 1955, com a

participação da Alemanha Oriental, Bulgária, Hungria, Polônia, Romênia, Tchecoslováquia e União Soviética. Era uma situação nem de paz e nem de guerra, que passou para a história como a "Guerra Fria".

A Conferência de Moscou sobre Berlim, em 26 de abril de 1947, fracassou. A criação do "*Kominform*"[4], em 1947, o bloqueio de Berlim em 1948, a criação da República Federal da Alemanha, com a entrada em vigor da "*Lei Fundamental*", em todos os territórios alemães ocupados pelos Estados Unidos, Reino Unido e França, em 8 de maio de 1949, e a conseqüente criação da República Democrática da Alemanha, ocupando o território da parte leste da antiga Alemanha, sob a administração militar da União Soviética, em 7 de outubro de 1949, poucos dias após a explosão da primeira bomba atômica dos soviéticos, em setembro de 1949, foram alguns dos fatos que, nos primeiros anos do pós-guerra, serviram para cristalizar definitivamente o desentendimento entre os antigos aliados. Esses mesmos aliados, representados por Franklin Roosevelt (1882-1945), Winston Churchill (1874-1965) e Joseph Stalin (1879-1953), haviam se reunido em Yalta, na Criméia, dois anos antes, em fevereiro de 1945, para em comum acordo dividirem o mundo.

Embora o *Plano Marshall* tenha destinado à República Federal da Alemanha pouco mais de 1/3 do que foi entregue ao Reino Unido e aproximadamente a metade do que recebeu a França, sua recuperação foi relativamente superior à dos outros dois países. Uma Alemanha fortalecida podia interessar aos Estados Unidos, que avaliavam sua capacidade de fazer frente às pretensões de expansão soviética na Europa Central, como diretamente proporcional ao seu poderio

[4] O *Kominform*, ou Burô de Informação dos Partidos Comunistas e dos Trabalhadores, foi criado em setembro de 1947, com o objetivo de, sob orientação do Partido Comunista da União Soviética, coordenar as ações entre os Partidos Comunistas na Europa e no resto do mundo. Instalado, inicialmente, em Belgrado, depois do conflito entre a URSS e a Iugoslávia, foi transferido para Bucareste em 1948. Em 1956 o *Kominform* foi dissolvido.

econômico, porém não era esta a percepção dos franceses. Para eles, a Alemanha revigorada podia voltar a ser motivo de tensões na Europa, a leste do Reno. Varsóvia, Praga e Viena já não se encontravam mais no horizonte das alianças. que num passado histórico serviram para tornar mais equilibrada a divisão de poder com Berlim, no centro da Europa. Londres e Washington não pareciam interessados em um compromisso ainda mais profundo com a paz e o desenvolvimento das sociedades européias continentais. Para a França, o entendimento com a Alemanha era a grande oportunidade de virar uma página da história, que havia levado, ao longo de pouco mais de 70 anos, a três guerras e a uma quase irrecuperável destruição do país. Para a Alemanha Ocidental, na medida em que era impossível qualquer entendimento com a União Soviética que pudesse lhe trazer segurança, a reconciliação com a França significava não só a garantia de paz em sua fronteira ocidental como a garantia do compromisso de proteção incondicional da integridade de seu território em caso de conflito com o Bloco Soviético.

A integração européia teve início na manhã de 9 de maio de 1950. Aconselhado por Jean Monnet, o então Ministro de Relações Exteriores da França, Robert Schuman[5](1886-1963), um político católico, de centro, anunciou à imprensa européia presente no Quai d'Orsay que o Governo francês havia elaborado um plano para oferecer à Alemanha, que constava da formação de uma união franco-germânica para gerir a produção, distribuição e consumo do carvão e do aço produzidos nos dois países, através de uma alta autoridade, independente dos Governos nacionais. Em um parágrafo de seu discurso estava escrito: "*A Europa não se fará de uma só vez e nem é uma*

[5] Robert Schuman nasceu em Clausen, no Ducado de Luxemburgo, filho de pai da Lorena, então território da Alemanha, e de mãe luxemburguesa. Cresceu bilíngüe, estudou direito em Bonn, Munique, Berlim e Estrasburgo, onde recebeu seu título de Doutor em Direito. Quando Schuman estudou em Estrasburgo, capital da Alsácia, aquela região da França estava incorporada ao território da Alemanha em conseqüência da Guerra Franco-Prussiana de 1870-71.

*obra de conjunto; se fará graças a realizações concretas, que criem em primeiro lugar uma solidariedade de fato. A integração das Nações européias exige que a oposição secular entre a França e a Alemanha seja superada, pelo que a ação proposta deve afetar em primeiro lugar a França e a Alemanha*."

Naquele mesmo momento, uma carta contendo o plano francês em detalhes estava sendo entregue ao Chanceler alemão, Konrad Adenauer (1876-1967), em Bonn. Elaborado, inicialmente para uma associação entre a França e a Alemanha, a proposta foi declarada aberta à participação de outros países da Europa Ocidental. Imediatamente, os Ministérios de Relações Exteriores da Bélgica, da Itália, de Luxemburgo, dos Países Baixos e do Reino Unido foram informados sobre o conteúdo da carta encaminhada a Adenauer e convidados a aderir a ela. Todos aceitaram o convite, menos o Reino Unido.

O "*Plano Schuman*", como ficou conhecido, continha mais do que a proposta de uma nova relação econômica com a Alemanha, seu verdadeiro conteúdo era político. O Chanceler alemão, que já havia dado sinais de que estava disposto a buscar melhores relações com a França, reagiu de forma rápida e positiva, o mesmo acontecendo com o Primeiro Ministro da Itália, Alcides De Gasperi (1891-1954)[6]. Desta forma, foi assinado pela Alemanha, Bélgica, França, Itália, Luxemburgo e os Paises Baixos, em 18 de abril de 1951, em Paris, o *Tratado* que deu origem à *Comunidade Européia do Carvão e do Aço* – CECA. Tinha início, assim, o processo de integração da Europa.

A CECA, também conhecida pelo nome de *Montanunion*, iniciou suas atividades em 22 de julho de 1952. Um de seus primeiros atos foi o de instituir a instância de uma "*Alta Autoridade*", o que

[6] Alcide De Gasperi, considerado um dos maiores estadistas da Itália unificada, era um católico militante e um político de centro. Estudou em Viena no início do século XX e, já em 1945, juntamente com Konrad Adenauer, deu início à formulação de uma doutrina política de inspiração católico-romana, que viria a servir de referência para a organização dos Partidos Democratas Cristãos da Europa do pós-guerra e de outras regiões, inclusive o Brasil.

significa dizer uma administração superior, composta de 9 membros, para executar as tarefas definidas no *Tratado de Paris*. Esta administração gozava do estatuto de supranacionalidade, não estando, assim, submetida a nenhuma autoridade nacional de qualquer dos Estados signatários do *Tratado*. Também, no mesmo momento, foi escolhido Luxemburgo como sede da Comunidade e foi indicado Jean Monnet para primeiro presidente da *Alta Autoridade*.

A criação da CECA continha dois componentes de natureza política não exatamente convergentes. De um lado, a escolha do carvão e do aço para dar início a um processo de integração, que deveria aproximar e consolidar as relações entre a França e a Alemanha e ainda entre os demais países europeus envolvidos diretamente na II Guerra, foi uma decisão que se mostrou extremamente correta. A produção, transporte e utilização do carvão e do aço sob a responsabilidade de uma *Alta Autoridade* significavam a neutralização de qualquer hipótese de rearmamento dos europeus ocidentais para uso contra seus vizinhos, principalmente da Alemanha. As Forças Armadas dos países da Europa Ocidental passavam a ser "definitivamente" só de "defesa" e tinham como alvo um só inimigo externo: a União Soviética. Por outro lado, a genialidade de Jean Monnet, sempre à frente das principais iniciativas de integração, deixava seu rastro por onde passava. Ele marcou o processo de integração ao longo da história de uma forma que se faz sentir até o presente. Monnet era um pragmático, que dialogava para convencer e chegar rapidamente a bons resultados. Seu "realismo" não deixava espaço para um debate em que todos os atores tivessem oportunidade de expor seus pontos de vista ou para decisões de consenso. Sua admiração pela funcionalidade do sistema federativo norte-americano fazia com que suas ações apontassem, tanto quanto possível, para uma federação européia definida pelas elites. Ora, os interesses das elites é que tinham sido motivo de conflitos desde os tempos mais remotos da história da Europa.

Em outras palavras, se o carvão e o aço eram elementos que permitiam uma sólida cooperação, a falta de um processo político, que mobilizasse a base das sociedades nacionais, dava à integração uma dimensão de um arranjo de interesses, sempre prestes a se romper, uma vez que não dispunha de fundações consolidadas nas estruturas mais amplas das sociedades dos Estados que participavam do projeto de integração.

A vontade de superar o estado de tensão entre os países da Europa Ocidental movia muitas lideranças políticas nas duas margens do Reno e, mais uma vez, a iniciativa coube a Jean Monnet que, mesmo antes de instalada a CECA, levou ao Presidente do Conselho de Ministros francês, René Pleven (1901-1993), um plano de criação da *Comunidade Européia de Defesa* – CED. A nova comunidade era, na verdade, um exército europeu, formado pelas Forças Armadas dos signatários do *Tratado de Paris*, sem exceção, o que significa dizer que havia lugar para a participação militar da República Federal da Alemanha. A proposta apresentada por Pleven à *Assembléia Nacional Francesa* foi aprovada em 26 de outubro de 1950. Depois de igualmente aprovada pelos demais membros da CECA, a CED foi integrada ao texto do *Tratado de Paris*. Porém, em 30 de agosto de 1954, quando voltou à *Assembléia Nacional* para ser ratificada, não teve mais o apoio necessário e foi recusada. Os acalorados debates deram lugar a muitos argumentos contrários à CED. Entre os mais importantes, pode ser lembrado o fato de que a Comunidade Européia de Defesa significava o rearmamento da Alemanha Ocidental. Dizia-se também que, não havendo uma autoridade política supranacional, a CED seria submetida, necessariamente, à autoridade da OTAN, situação inaceitável, principalmente para os "gaullistas", pois o reforço da OTAN, através de Forças Armadas européias unificadas, significava o fortalecimento da hegemonia norte-americana na Europa. Isto cristalizava a divisão da Alemanha e abandonava ainda mais os europeus orientais em territórios sob influência soviética, que desenvolviam um movimento de re-

sistência à aceitação do *status quo* de uma Europa dividida, de forma irreconciliável, entre Oriente e Ocidente. A recusa da CED pela *Assembléia Nacional Francesa* resultou também na não ratificação por parte do *Parlamento Italiano*.

Logo no início das atividades da *Comunidade Européia do Carvão e do Aço*, o seu Conselho de Ministros de Relações Exteriores, na reunião do dia 10 de setembro de 1952, decidiu que deveria ser elaborado um projeto de constituição de uma *Comunidade Política Européia* – CPE. O Conselho estabeleceu que aquela *Comunidade* deveria ter competência para cuidar dos assuntos de defesa e de política externa de seus membros. Outros objetivos ainda foram definidos, tais como: a regulamentação de um mercado interno comum e a elevação da qualidade de vida da população e o aumento da oferta de empregos. A minuta de constituição da CPE foi apresentada aos Ministros na reunião de 10 de março de 1953. Ela propunha a criação de um Parlamento Europeu, formado por duas câmaras, eleito por voto direto, um Conselho Executivo, um Conselho de Ministros Nacionais, um Tribunal de Justiça e um Conselho Econômico e Social. Sua principal característica era a pretensão de conciliar elementos de supranacionalidade com estruturas federativas. A minuta foi aprovada pelos Ministros e levada à discussão no interior de suas respectivas comunidades políticas nacionais. O voto contrário da *Assembléia Nacional Francesa* à CED levou à interrupção do processo que deveria conduzir à formação da CPE.

Apesar dos rápidos resultados econômicos e políticos trazidos pela CECA para os países que a integravam, o final do verão de 1954 foi um momento de reflexão para os europeus. Estava claro que a integração entre os países da Europa Ocidental seria um processo muito mais lento e complexo do que o imaginado por seus defensores mais ativos. Difícil ou não, havia uma vontade incansável no trabalho de alguns líderes. A primeira oportunidade para a retomada das discussões não se fez esperar. Na reunião dos Ministros de Relações Ex-

teriores da CECA, em Messina, nos dias 1º e 2 de junho de 1955, o estadista e político socialista belga Paul-Henri Spaak (1899-1972) foi incumbido de presidir uma comissão intergovernamental que tinha a tarefa de elaborar um estudo sobre a viabilidade de uma união econômica ampla e uma união no campo da energia atômica entre os seis integrantes da *Comunidade Européia do Carvão e do Aço*.

Os interesses em instituir uma união econômica geral tinham potencialidade para mobilizar forças internas muito importantes. Porém, a motivação não era só interna à Europa, havia um exemplo do lado de fora, do outro lado do Atlântico: os Estados Unidos. Os europeus entendiam, por um lado, e Jean Monnet à frente, que a nação norte-americana havia chegado a um desenvolvimento industrial e econômico muito superior ao conjunto dos países da Europa, e, por outro, que isto se devia, em muito, ao fato de que entre os seus estados federados, o que significa dizer, no seu mercado interno, não havia tantas barreiras fiscais e nem as dificuldades de transporte presentes na Europa. A recuperação do lugar da economia européia na Comunidade Internacional supunha, portanto, um esforço de superação de obstáculos que eram típicos de economias separadas por fronteiras internacionais. Em outros termos, a análise da Comissão Spaak apontava para uma indispensável integração econômica dos países europeus, a ser iniciada por uma união aduaneira, experiência já conhecida da Europa em momentos históricos anteriores. A Europa devia buscar massa crítica para sua economia e condições de otimização do uso de suas potencialidades dentro de um mercado comum, não mais fragmentado pelo conceito de fronteiras inter-estatais.

O desenvolvimento da indústria significava, de imediato, um aumento da demanda de energia. A Europa, que não contava com reservas de petróleo, mantinha sua economia na base do carvão, do gás e de outras fontes menos expressivas. Naquele momento, os conhecimentos científicos e tecnológicos sobre o uso do átomo, não só para fins militares, mas também para fins pacíficos, eram estimulantes no

sentido da incorporação daquela nova fonte de energia na matriz de sustentação do desenvolvimento econômico que se almejava. Deste modo, a Comissão Spaak, em seu informe apresentado em 29 de maio de 1956, na reunião de Ministros, em Veneza, recomendou claramente a instituição de um sistema europeu de cooperação no campo da energia atômica.

Assim, o relatório da comissão liderada por Paul-Henri Spaak foi responsável pelas duas *Comunidades* formadas a partir dos *Tratados de Roma*, ou seja, a *Comunidade Econômica Européia* – CEE, e a *Comunidade Européia para a Energia Atômica* – CEEA, ou ainda conhecida por EURATOM. Ambas nasceram no dia 25 de março de 1957.

O Reino Unido, convidado a participar da formação das duas novas *Comunidades*, recusou-se, mais uma vez, a tomar parte do esforço de integração da Europa. O principal argumento do Primeiro Ministro Harold Mac Millan (1894-1986), contrário à assinatura do Tratado de Roma, foi referente às suas implicações sobre a autonomia da política nacional britânica. Em lugar de uma integração econômica, que começava por uma união aduaneira, ele propôs que se estabelecesse somente uma zona de livre comércio entre os países participantes. Pouco antes de 1º de janeiro de 1959, quando entraria em vigor a primeira redução de tarifas aduaneiras entre os signatários do Tratado de Roma que criou a CEE, Mac Millan voltou a insistir na proposta de um zona de livre comércio para a Europa. Sua oferta foi recusada pelo Presidente da França, Charles de Gaulle (1890-1970), que declarou não poder concordar com algo que contrariava os objetivos da *Comunidade Econômica Européia*.

A posição assumida por De Gaulle não foi suficiente para demover os britânicos do propósito de organizar uma zona de livre comércio entre os europeus. Em 3 de maio de 1960, liderados pelo Reino Unido, Áustria, Dinamarca, Noruega, Portugal e Suíça criaram a *Associação Européia de Livre Comércio* – EFTA (European

Free Trade Association). Mais tarde, a Islândia se tornou seu membro efetivo e a Finlândia seu membro associado. Nenhum dos integrantes da EFTA fazia parte da CEE. Atualmente, a zona de livre comércio está constituída pela Islândia, Liechtenstein, Noruega e Suíça.

Em meio a este desenvolvimento complexo, que exigiu muito trabalho e muitas negociações, mas sempre avançando positivamente, a CEE enfrentou um primeiro momento de grande tensão interna quando, em 14 de janeiro de 1963, De Gaulle vetou o ingresso do Reino Unido na *Comunidade*. Naquele mesmo momento, também foram interrompidos os processos de ingresso da Dinamarca, Irlanda e Noruega. Num gesto não menos significativo para as relações entre os países da Europa Ocidental, no dia 22 de janeiro daquele mesmo ano de 1963, a França e a República Federal da Alemanha assinaram um tratado de amizade franco-germânico – o Tratado do Elysée.

O ano de 1963 teve ainda outros acontecimentos importantes para a *Comunidade Econômica Européia*, especialmente para as suas relações fora da Europa. O primeiro foi a assinatura do Acordo de Associação com a Turquia, em 12 de setembro. Com aquele ato, se iniciou o processo de aproximação entre Ancara e Bruxelas, o qual não foi concluído até hoje. O segundo ato importante foi a assinatura da "*Convenção de Yaundé*", pela qual, 18 países da África, todos ex-colônias da Europa, passaram a ter condições privilegiadas para a oferta de seus produtos agrícolas nos mercados comunitários. Aquela *Convenção* foi substituída mais tarde pela "*Convenção de Lomé*", pela qual, atualmente, 72 países da África, Caribe e Pacífico desfrutam daquelas mesmas vantagens de acesso aos mercados da Europa, de garantia de preços para seus produtos agrícolas e de receitas mínimas para suas colheitas.

Em 8 de abril de 1965, a CECA, a CEE e a EURATOM decidiram instituir um único Conselho e uma Única Comissão, fundindo assim as estruturas das respectivas administrações nos seus níveis mais altos. O acordo que dava unidade administrativa e política às

três *Comunidades*, criando a *Comunidade Européia* – CE, entrou em vigor em 1º de julho de 1967.

As metas estabelecidas pelos *Tratados de Paris* e de *Roma*, complementadas pela legislação ordinária, foram sendo cumpridas com crescente participação de setores das atividades públicas e privadas dos Estados Membros. Em alguns casos, foi possível até mesmo antecipar prazos de cumprimento de objetivos, como ocorreu com a eliminação de direitos aduaneiros intra-comunitários, aplicados a todos os produtos industriais, meta alcançada com um ano e meio de antecedência, em 1º de julho de 1968. Naquela data, foi instituída ainda uma tarifa externa comum – TEC.

Diante da ameaça de colapso do sistema monetário internacional, ainda em 1969, o *Conselho Europeu*, órgão comunitário formado pelos Chefes de Estado ou de Governo dos Estados Membros, reunido em Haia, decidiu encomendar ao então Primeiro Ministro e Ministro de Finanças de Luxemburgo, Pierre Werner (1913-2002), um estudo que pudesse levar a CEE, gradativamente, à condição de uma união econômica e monetária. A Comissão Werner trabalhou de março a outubro de 1970, apresentando seu relatório onde destacava recomendações a serem implementadas em três fases: primeira fase: redução das margens de flutuação entre as moedas dos Estados Membros; segunda fase: total liberalização dos movimentos de capitais com a integração dos mercados financeiros e em particular dos sistemas bancários; terceira fase: fixação irrevogável das taxas de câmbio entre as diferentes moedas.

Se, por um lado, podemos observar que as etapas previstas pelo Relatório Werner já continham todos os fundamentos da união monetária e da formação de um mercado único, presentes no *Tratado de Maastricht*, assinado em 1992, por outro, devemos reconhecer que a crise da economia internacional a partir de 1971, provocada pela inconvertibilidade do dólar, resultado de medida unilateral do Governo norte-americano, adiou por mais de duas décadas a adoção da-

quelas recomendações no processo de integração européia.

De fato, o novo cenário da economia mundial e suas conseqüências para o processo de integração levaram os europeus a implementar uma outra solução, que não aquela contida no Relatório do Primeiro Ministro luxemburguês. Foi criada, então, em 24 de abril de 1972, o que se chamou de "*serpente monetária*", ou seja, uma relação cambial entre as moedas dos Estados Membros da CEE, com margem de variação pré-fixada.

Entre o início do ano de criação da *serpente monetária* e sua substituição pelo *Sistema Monetário Europeu* – SME, por decisão do Conselho Europeu, em 5 de dezembro de 1978, a CE passou de 6 para 9 membros: ingressaram a Dinamarca, a Irlanda e o Reino Unido.

As dificuldades em cumprir as regras da *serpente monetária* ao longo dos anos 70 fizeram com que as autoridades monetárias da CE, invocando os *Tratados de Roma*, decidissem por um compromisso ainda maior entre as economias dos Estados Membros. Nesta medida, ao mesmo tempo em que o SME significava regras mais flexíveis, buscava-se mais solidez e estabilidade através de uma maior integração entre as economias. A expressão máxima dessa aproximação foi a adoção de uma moeda escritural, o ECU – *European Currency Unit* – que passou a ser referência cambial para todas as demais moedas e, ao mesmo tempo, moeda de expressão de valor para as transações econômicas de âmbito comunitário. O Reino Unido não aderiu ao SME.

Os problemas impostos pela integração se avolumavam e as soluções nem sempre correspondiam às expectativas. Decisões, muitas vezes impostas através de estruturas pouco democráticas, buscavam legitimação nos bons resultados esperados. Se eram reconhecidas as dificuldades internas, as pressões externas, geradas pela crise da economia internacional do final da década de 70, faziam da CE uma hipótese atraente para os países não comunitários. De qualquer modo, paralelamente às dificuldades no campo econômico, havia saldos positivos nas questões de natureza mais política, como o caso da primeira elei-

ção direta para o *Parlamento Europeu*, realizada nos dias 7 a 10 de junho de 1979, que elegeu 410 euro-deputados. Aquele era um passo extraordinário no sentido da superação do déficit democrático da *Comunidade*, motivo de protestos insistentes, até hoje, de amplos setores sociais dos Estados Membros.

A força de atração exercida pelo processo de integração sobre outros países da Europa levou a diversos e sucessivos momentos de alargamento da CE. Em 1º de janeiro de 1981, a Grécia, já distante da ditadura dos coronéis, se tornou o seu décimo integrante. O mesmo aconteceu com a Espanha e Portugal, que, depois de superados os longos períodos de ditadura a que ambos os países estiveram submetidos, ingressaram na *Comunidade* em 1º de janeiro de 1986.

Os anos 80 não foram menos difíceis para o processo de integração do que havia sido a década anterior. Se a chegada de Margareth Thatcher (1925) e Ronald Reagan (1911-2004) aos governos do Reino Unido (1979-1990) e dos Estados Unidos (1981-1989), respectivamente, significou o estabelecimento de uma nova ordem no sistema capitalista mundial, foi também motivo de forte pressão sobre uma lógica da integração adotada pela CE, que, submetida à hegemonia dos interesses do capital financeiro, teve de adaptar-se sob forte pressão. Entre altos e baixos da integração, para superar o "*euro-ceticismo*" liderado por Margareth Thatcher, primeiro, a *Comissão Européia* publicou o "*Livro Branco*", em 14 de junho de 1985, elaborado por Lord Cockfield (1917-2007), contendo quase três centenas de recomendações para a consecução do mercado interno comunitário. O segundo fato digno de nota foi a aprovação, em 17 de fevereiro de 1986, do "*Ato Único Europeu*". Aquele documento expressava uma ampla revisão dos *Tratados* fundacionais da CE; estabelecia uma agenda para a realização do mercado interno; e reforçava a coesão econômica e social, enquanto definia ações de proteção do meio ambiente. Em terceiro lugar,

o Relatório Cecchini[7], apresentado ao *Conselho Europeu* em 29 de março de 1988, pretendeu revelar o "*custo da não-Europa*". Recuar na integração não era o melhor caminho, como reiterou o Relatório Delors (1925), sobre a "*União Econômica e Monetária*", apresentado na reunião do *Conselho* em Madri, entre 14 e 16 de junho do ano seguinte.

Na seqüência de fatos importantes para a história da integração da Europa, tais como a queda do Muro de Berlim, em 9 de novembro de 1989, ou a dissolução da União Soviética, cuja data de referência os historiadores consideram o dia da renúncia de Mikhail Gorbatchev (1931) do cargo de Presidente da URSS, em 25 de dezembro de 1991, o momento mais significativo foi o da assinatura do *Tratado da União Européia*, em Maastricht, em 7 de fevereiro de 1992.

O *Tratado de Maastricht* instituiu a *União Européia* no lugar da *Comunidade Européia*, ainda que não tenha revogado o *Tratado de Paris* e os *Tratados de Roma*. Para dar um novo impulso ao processo de integração, ele estabelece novos fundamentos, que transcendem a estrutura originária, de natureza marcadamente econômica, e definem componentes políticos para a UE. A *União Européia* passa então a ter uma estrutura apoiada em três pilares: a *União Econômica e Monetária* – UEM, que compreende, entre outros elementos, a união aduaneira, o mercado interno, a política agrícola comum e a política estrutural; a *Política Externa e de Segurança Comum* – PESC; e a cooperação nos Assuntos Internos e de Justiça.

Foram signatários do *Tratado de Maastricht:* a Alemanha, Bélgica, Dinamarca, Espanha, França, Grécia, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Países Baixos, Portugal e Reino Unido. A partir da data de sua entrada em vigor, numa primeira etapa, ele recebeu a adesão da Áustria, Suécia e Finlândia. Mais tarde, com o alargamento da União Européia em direção ao leste europeu, atualmente integram a UE,

[7] Paolo Cecchini, economista italiano e banqueiro, foi encarregado pela Comissão Européia de elaborar o relatório que levou seu nome.

além dos países já citados, a Bulgária, Chipre, Eslováquia, Eslovênia, Estônia, Hungria, Letônia, Lituânia, Malta, Polônia, República Checa e Romênia. São ainda candidatos oficiais à condição de Estados Membros: Croácia, Macedônia e Turquia[8].

O alargamento da *União Européia*, que passou a contar com 27 Estados Membros a partir de 1º de janeiro de 2007, somado ao fato de que, desde o *Tratado de Paris*, de 1951, até o *Tratado de Nice*, em 2001, se acumula uma extensa e complexa estrutura jurídica, que regulamenta toda a vida comunitária, tornaram os mecanismos de decisão e implementação das ações demasiado pesados. Assim, após longo processo de amadurecimento, foi assinado por todos os integrantes do *Conselho Europeu,* o "*Tratado de Roma II*", ou também chamado de "*Tratado para o estabelecimento de uma Constituição para a Europa*", em 29 de outubro de 2004. Aquele ato deu início a um processo pelo qual os Estados Membros da UE deveriam ratificar ou não o texto da "*Constituição Européia*" redigido pela "*Convenção Européia*"[9]. Entre os Estados Membros que já manifestaram seu voto, 18 disseram sim à *Constituição*, dois – França e Países Baixos – disseram não, os demais não se manifestaram e, depois das duas decisões contrárias à adoção da *Constituição*, resolveram suspender o processo de consulta. Diante dos resultados atuais, juridicamente, o cronograma definido para a implantação da *Constituição* poderia ser cumprido. Politicamente, o não da França e dos Países Baixos, dois Estados fundadores da União, recomendou a reabertura das discussões.

Se, sobre a origem da Europa não há e nunca houve consenso, podemos esperar que, após mais de cinco décadas de construção de uma comunidade européia, os europeus sejam capazes de construir, em um futuro próximo, uma idéia de Europa?

[8] A Turquia assinou um Acordo de Associação com a CEE em 12 de setembro de 1963 e depositou seu pedido de adesão à CE em 14 de abril de 1987.
[9] A Convenção Européia é um grupo de trabalho instituído pelo Conselho Europeu com a tarefa de redigir o texto constitucional para a UE.