

DEBATER
A EUROPA

16

jan-jun 2017

FENÓMENOS DE INTEGRAÇÃO
REGIONAL: OS CASOS DA UNIÃO
EUROPEIA E O MERCOSUL

*PHENOMENA OF REGIONAL INTEGRATION: THE
CASES OF THE EUROPEAN UNION AND MERCOSUR*

DIRECTORA

Maria Manuela Tavares Ribeiro | mtribeiro7@gmail.com
Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra
Centro de Estudos Interdisciplinares do Século xx da
Universidade de Coimbra – CEIS20-UC

SUBDIRECTORA

Isabel Maria Freitas Valente | valente.isa@gmail.com
Centro de Estudos Interdisciplinares do Século xx da
Universidade de Coimbra – CEIS20-UC

COORDENAÇÃO

Isabel Maria Freitas Valente | valente.isa@gmail.com
Centro de Estudos Interdisciplinares do Século xx da
Universidade de Coimbra – CEIS20-UC

Alessander Kerber | alekerber@yahoo.com.br
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

SECRETÁRIA

Ana Maria Ribeiro | amrribeiro@gmail.com
Centro de Informação Europe Direct Aveiro

CONSELHO CIENTÍFICO

Adriano Moreira | adriano.moreira@acad-ciencias.pt
Academia das Ciências

Alexandra Aragão | aaragao@ci.uc.pt
Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

Alexis Vahlas | vahlas@unistra.fr
Sciences Po de Strasbourg

António Costa Pinto | acpinto@ics.ul.pt
Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa

Ariane Landuyt | ariane.landuyt@gmail.com
Università Degli Studi di Siena

Carlos Eduardo Pacheco do Amaral | carlos.ep.amaral@uac.pt
Universidade dos Açores

Catarina Frade | cfrade@fe.uc.pt
Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra

Danielle Perrot | danielle.perrot@martinique.univ-ag.fr
Université des Antilles

Fernanda Rollo | fernandarollo@netcabo.pt
IHC e FCSH da Universidade Nova de Lisboa

François Taulelle | francois.taulelle@univ-jfc.fr
Université de Toulouse

Georges Contogeorgis | gdc14247@gmail.com
Panteion University, Athens

Guilliana Laschi | giuliana.laschi@unibo.it
Università di Bologna

Ioan Horga | ihorga@uoradea.ro
Universitatea din Oradea

Isabel Maria Freitas Valente | valente.isa@gmail.com
Centro de Estudos Interdisciplinares do Século xx da
Universidade de Coimbra – CEIS20-UC

João Rui Pita | jrpta@ci.uc.pt
Faculdade de Farmácia da Universidade de Coimbra –
CEIS20-UC

Jorge de Almeida Castro | jac@aeva.eu
AEVA, Universidade Lusíada

Luís Lobo-Fernandes | luislobo@eeg.uminho.pt
Universidade do Minho

Manuel Lopes Porto | mporto@fd.uc.pt
Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

Maria Gemma Rubi-Casals | mariagemma.rubi@uab.cat
Universitat Autònoma de Barcelona

Maria Manuela Tavares Ribeiro | mtribeiro7@gmail.com
Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra

Matthieu Trouvé | matthieutrouve@hotmail.com
Science Po Bordeaux

Maurice Vaisse | mvaiss@club-internet.fr
Univeristé Science Po, Paris

Paul Allès | paul.allies@univ-montpl1.fr
Université Montpellier 1

Raphaëla Averkorn | averkorn@geschichte.uni-siegen.de
Fakultät I/Historisches Seminar, Universität Siegen

Raquel Freire | rfreire@fe.uc.pt
Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra

Stefan Bielinski | stebiel@hotmail.com
Uniwersytetu Pedagogiczny, Krakow

Thibault Courcelle | thibault.courcelle@univ-jfc.fr
Université de Toulouse

Yuriy Pochta | yuriy_us@hotmail.com
Universidade Russa de Amizade dos Povos

CONSELHO COORDENADOR

Dulce Lopes | dulcel@fd.uc.pt
Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

Maria Manuel Azevedo | mazevedo@aeva.eu
AEVA, Centro de Informação Europe Direct de Aveiro

Sara Margarida Moreno Pires | sarapires@ua.pt
Departamento de Ciências Sociais, Políticas e do Território,
Universidade de Aveiro

DEBATER
A EUROPA

16

jan-jun 2017

FENÓMENOS DE INTEGRAÇÃO
REGIONAL: OS CASOS DA UNIÃO
EUROPEIA E O MERCOSUL

*PHENOMENA OF REGIONAL INTEGRATION: THE
CASES OF THE EUROPEAN UNION AND MERCOSUR*

EDIÇÃO

Imprensa da Universidade de Coimbra

Email: imprensa@uc.pt

URL: http://www.uc.pt/imprensa_uc

Vendas online: <http://livrariadaimprensa.uc.pt>

INFOGRAFIA DA CAPA

© PIMC_UC - 2015

INFOGRAFIA

Imprensa da Universidade de Coimbra

ISSN Digital

1647-6336

[HTTPS://IMPACTUM.UC.PT/PT-PT/REVISTA?ID=103172&SEC=5](https://impactum.uc.pt/pt-pt/revista?id=103172&sec=5)

[HTTP://DEBATEREUROPA.EUROPE-DIRECT-AVEIRO.AEVA.EU/](http://debater.europa.eu/europe-direct/aveiro/aeva/eu/)

ABRIL, 2017

CENTRO DE ESTUDOS INTERDISCIPLINARES DO SÉCULO XX
DA UNIVERSIDADE DE COIMBRA – CEIS20-UC

CENTRO DE INFORMAÇÃO EUROPE DIRECT DE AVEIRO

Os dados e as opiniões inseridos na presente publicação são da exclusiva
responsabilidade do(s) seu(s) autores.

Sumário

<i>Editorial</i>	7
Isabel Maria Freitas Valente, Alessander Kerber	
<i>Mais integração? O federalismo na construção europeia</i> <i>More integration? Federalism in European construction</i>	9
Paulo Vicente	
<i>A inércia institucional nos processos de integração regional – o método do path dependence aplicado aos casos da União Europeia e do Mercosul</i> <i>The institutional inertia in regional integration processes - the path dependence method applied to the cases of the European Union and Mercosur</i>	27
Angélica Szucko	
<i>Em nome da autonomia da União: Algumas considerações sobre um parecer polémico</i> <i>On behalf of the autonomy of Union Law: some considerations on a polemical opinion</i>	57
Fátima Pacheco	
<i>Desafios para uma nova governação Económica na Zona Euro</i> <i>Challenges to new economic governance in the Eurozone</i>	89
José Caetano, Paulo Ferreira	
<i>Reflexões sobre sincronização dos ciclos económicos no Mercosul e na Zona Euro</i> <i>Reflections on the synchronization of economic cycles in Mercosur and the Eurozone</i>	111
António Caleiro, José Manuel Caetano	
<i>A integração regional nos discursos de FHC e Lula: um estudo comparativo</i> <i>Regional integration in the discourses of FHC and Lula: a comparative study</i>	129
Fernanda Wenzel, Jacqueline Haffner	
<i>O Mercosul e o compromisso com a democracia em seus estados membros.</i> <i>Questionamentos aos casos: Paraguai e Brasil</i> <i>MERCOSUR and the commitment to democracy in its member states.</i> <i>Questioning of cases: Paraguay and Brazil</i>	163
Alina Souza	

*Em que medida a proximidade linguística influencia as exportações portuguesas?
Um estudo aplicado à União Europeia e ao Mercosul
To what extent does linguistic proximity promote Portuguese exports?
A study applied to the European Union and Mercosur.....* 189
Sandra Ribeiro, Maria João Ferro

*O Processo de Bolonha: Discursos e dinâmicas da reformulação
educacional nas universidades da União Europeia. Algumas reflexões
The Bologna Process: Discourses and dynamics of the educational
reformulation in the universities of the European Union. Some reflections* 209
Brian Macedo

VARIA

*The object of memory and the memory of the object:
refugee crisis in the news on September 2nd 2015.....* 221
Rooney F. Pinto, Isabel Maria Freitas Valente, Maria João Guia

Editorial

Este número da Revista *Debater a Europa* tem como temática central a análise de fenómenos de integração regional, muito em particular o caso da União Europeia e do Mercosul. De facto, o nr. 16 da Revista explora estes fenómenos em seus diversos âmbitos, sejam políticos, legais, económicos, sociais ou culturais.

No entanto, e dado tratar-se de uma área muito abrangente e tendo presente que este volume, é resultado do Acordo de Parceria assinado entre o Centro de Estudos Interdisciplinares do Século XX da Universidade de Coimbra e o Programa de Pós-Graduação em História da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Brasil, que visa, entre outros objectivos, dar a conhecer as investigações desenvolvidas nas duas margens do Atlântico, o estudo aqui apresentado segue um enfoque de índole teórica e de estudos casuísticos oriundos de várias áreas do saber – história, ciência política, economia, finanças direito, entre outras.

No que respeita ao seu conteúdo, o actual número começa por apresentar uma reflexão sobre o lugar do federalismo na construção europeia em um artigo de Paulo Vicente.

Em seguida Angélica Saraiva Szucko procura demonstrar através do método histórico do path dependence, o desenrolar dos processos de integração da União Europeia e do Mercosul e a consequente inércia institucional dos mesmos, bem como comparar suas dificuldades e seus avanços.

Fátima Pacheco aborda as questões da autonomia da União com base num parecer jurídico polémico.

Num artigo sobre “Desafios para uma nova governação na Zona Euro”, José Caetano e Paulo Ferreira abordam “o avolumar de impactos negativos da crise económico-financeira nos países mais frágeis da Zona Euro o que tem despoletado aceso debate sobre a viabilidade da arquitetura da União Monetária Europeia (UME)”.

António Caleiro em colaboração com José Manuel Caetano, num artigo especializado sobre a sincronização dos ciclos económicos no Mercosul e na Zona Euro argumentam que essa sincronização é “uma das condições necessárias para um adequado funcionamento de uma zona monetária”.

No seu artigo sobre “a integração regional nos discursos de FHC e Lula: um estudo comparativo”, Jacqueline Haffner demonstra que “tanto o governo Fernando Henrique como o governo Lula tiveram a integração regional como prioridade de sua política externa”.

Alina Souza na sua explanação sobre “o Mercosul e o compromisso com a democracia em seus estados membros” sustenta que “a cláusula democrática demonstra (como o próprio nome já sugere) que instituições e organizações regionais preocupam-se com a democracia e a estabilidade das instituições democráticas de seus Estados membros”.

No quadro do aumento da integração económica, as trocas comerciais a nível mundial intensificaram-se e neste contexto Sandra Ribeiro e Maria João Ferro defendem que “a variável língua influencia a escolha de parceiros internacionais, uma vez que pode aumentar ou diminuir os custos da transacção”.

Por fim, Brian Macedo analisa os fenómenos de integração regional tendo por base o Processo de Bolonha.

A edição do atual número da Revista *Debater a Europa* integra ainda um artigo na sua secção *Vária* da autoria de Rooney Pinto, Isabel Maria Freitas Valente e Maria João Guia intitulado “o objecto da memória e a memória do objecto: a crise dos refugiados nas notícias do dia 02/09/2015.” O texto apresenta-se como um subsídio para reflexão acerca da relação entre o objecto (imagem) e a memória, nomeadamente no que refere à memória acerca da crise dos refugiados noticiada em 02/09/2015.

Este nr. 16 dedicado aos Fenómenos de Integração Regional: Os casos da União Europeia e o Mercosul cumpriu-se pelos Autores que nele escreveram e colaboraram, que o prestigiaram com a sua notoriedade científica e cultural. O nosso agradecimento.

Os coordenadores do volume 16
Isabel Maria Freitas Valente, PhD
Alessander Kerber, PhD

Mais integração?

O federalismo na construção europeia

More integration? Federalism in European construction

Paulo Carvalho Vicente, PhD

Investigador integrado do OBSERVARE - Universidade Autónoma de Lisboa

Observatório Político

Co-fundador e investigador do CIDLeS

E-mail: pjc.vicente@gmail.com

Resumo

A União Europeia é um projecto político inacabado, tornando rica a sua história ao longo de mais de sessenta anos. O que se podia ter transformado numa entidade robusta e resistente aos choques de diversa ordem carece ainda de solidez política. Desde 1950 parecia inevitável a construção de uma federação europeia, mas de Roma a Lisboa o processo tem vindo a arrastar-se. Neste artigo analisamos historicamente o reforço do papel das instituições europeias em diálogo com as pulsões nacionais, a soberania e a legitimidade para argumentar que uma federação europeia *de facto* é uma opção pertinente para o futuro.

Palavras-chave: União Europeia; Federalismo; Instituições Europeias; Revisão dos Tratados; Soberania.

Abstract

European Union is an unfinished political project, which makes its history of more than sixty years so interesting. What could have turned into a solid entity and resistant to many obstacles still lacks political strength. Since 1950 it seemed inevitable the construction of a European federation, but from Rome to Lisbon the process has been dragging. In this article we analyze historically the role of European institutions in dialogue with national drives, sovereignty and legitimacy to argue that a *de facto* European federation is a relevant option for the future.

Keywords: European Union; Federalism; European Institutions; Revision of EU Treaties; Sovereignty.

No fim da Segunda Guerra Mundial, a Europa estava dividida e dilacerada nos planos económico, político e social. Várias vozes clamaram pela urgência de se proceder a uma

união do continente que na primeira metade do século XX viu nascer as condições para a eclosão de dois conflitos que se tornaram mundiais. Depois de 1945 havia que criar as bases para a formação de um espaço de liberdade, paz e prosperidade no Velho Continente que de uma vez fosse capaz de impedir a deflagração de outras guerras com as consequências tão dramáticas que as anteriores tiveram.

O impacto do Plano Marshall (1947) foi muito importante para revigorar as economias nacionais, porém, a acção concertada de ilustres europeus que comungaram da necessidade de se forjar uma «solidariedade de facto» incentivará à criação de instituições supranacionais que de acordo com vários membros da resistência europeia permitiriam a obtenção de dois importantes desígnios na Europa, a saber, a paz e a prosperidade, metas que são tidas por garantidas no quadro da União Europeia (UE), mas que são hoje muitas vezes recordadas como desígnios a não perder de vista numa conjuntura marcada por incerteza, medo, frustração e crise económica, financeira e institucional¹.

A formação dos *Estados Unidos da Europa* constituiu uma ideia aliciante que alimentou o espírito de federalistas europeus, de Robert Schuman a Altiero Spinelli, passando por Alcide de Gasperi, Konrad Adenauer a Paul-Henri Spaak até a Jean Monnet. No entanto, são várias as cambiantes e os progressos na unificação europeia, nem sempre lineares e conjunturalmente determinados, o que dificulta uma resposta unívoca quanto ao modelo de integração privilegiado. O processo de integração europeia é muito rico do ponto de vista teórico, pois a UE acolhe elementos provindos das mais diversas teorias da integração (devedoras das relações internacionais) e da governance europeia. É nesta intrincada rede conceptual que se integra a UE, contribuindo para a riqueza deste sistema político².

Neste artigo procuramos esclarecer a evolução federal das Comunidades Europeias, pondo em evidência algumas realizações concretas, bem como chamar a atenção para o federalismo enquanto ideia e o seu significado político no quadro comunitário desde 1950 até à ratificação do Tratado de Lisboa.

Em torno do federalismo: sentido e metas

Como revela o ambíguo termo “federal”, o federalismo está preocupado simultaneamente com a difusão do poder político em nome da liberdade e a sua concentração em proveitos de unidade ou governo forte. A ideia federal reside ela própria no princípio de que as instituições políticas e sociais e as relações são melhor estabelecidas através de

¹ BECK, Ulrich - *A Europa Alemã. De Maquiavel a «Merkievel». Estratégias de Poder na Crise do Euro*. Lisboa: Edições 70, 2013. 112 p. ISBN 9789724417547.

² HIX, Simon - *The Political System of the European Union. Second Edition*. London: Palgrave Macmillan, 2005. 490 p. ISBN 0-333-96182-X; SANDE, Paulo de Almeida - *O Sistema Político da União Europeia* (entre Hesperus e Phosphorus). Cascais: Principia, 2000. 216 p. ISBN 9789728500283.

acordos, pactos ou outros arranjos contratuais em vez de, ou em adição a, simples crescimento orgânico, ou seja, que os homens são capazes de fazer escolhas constitucionais.

Dadas as suas fundações contratuais, o federalismo é uma ideia cuja importância é semelhante à lei natural na definição de justiça e de um direito natural na delimitação de origens e constituição própria da sociedade política.

Na crise da transição da época moderna para a época pós-moderna, a ideia federal está a ressurgir como uma força política significativa tal como ressurgiu na transição da época tardo-medieval para a época moderna, que teve lugar do século XVI ao século XVIII³.

Entidades políticas cujas origens são contratuais reflectem o exercício da escolha constitucional e participação alargada no desenho constitucional. As entidades políticas fundadas por contrato são, no sentido original do termo, essencialmente federais no carácter, sejam ou não federais na estrutura. Com efeito, cada entidade política é uma matriz composta de confederados iguais que caminham livremente e mantêm as suas integridades respectivas mesmo que estejam ligados num todo comum. Tais entidades políticas são republicanas por definição e o poder político dentro delas deve ser difuso por entre os vários centros ou células da matriz⁴.

Os princípios federais estão preocupados com a combinação de *self-rule* e *shared rule*, isto é, a combinação de uma esfera de auto-governo com uma outra esfera de actuação conjunta, ou partilhada, com os restantes componentes do sistema federal. Daí que a questão da determinação das competências de actuação, para cada um dos níveis de intervenção, ou seja, a chamada repartição vertical de competências, constituir uma questão nuclear nos sistemas de moldura federal⁵.

Em sentido lato, o federalismo envolve a ligação dos indivíduos, grupos e entidades políticas em união última e limitada de tal maneira que procura a busca enérgica dos fins comuns enquanto que mantêm as integridades respectivas de todos os partidos. Como princípio político, o federalismo tem a ver com a difusão constitucional do poder de tal forma que os elementos constituintes num arranjo federal partilham os processos políticos e administração comuns por direito enquanto que as actividades do governo comum são conduzidas de tal maneira para manter as suas integridades respectivas. Os sistemas federais fazem isto pela distribuição constitucional de poder pelos corpos gerais e constituintes de um modo desenhado para proteger a existência e autoridade de todos. Num sistema federal, as políticas básicas são preparadas e implementadas através da negociação com vista a que todos as possam partilhar nos processos de elaboração e execução de decisão no sistema.

³ Cf. KINCAID, J. and ELAZAR, D. J. (eds.) - *The Covenant Connection: Federal Theology and the Origins of Modern Politics*. Durham, N. C: Carolina Academic Press, 1985. 352 p. ISBN 0739100262.

⁴ ELAZAR, Daniel. J. - *Exploring Federalism*. Tuscaloosa: University of Alabama Press, 2006, p.4. ISBN 0-8173-0575-0. 335 p.

⁵ ELAZAR, Daniel. J. (ed.) - *Constitutional Design and Power-Sharing in the Post-Modern Epoch*. New York: Lanham, 1991, p.XII. ISBN 0819180955. 268 p.

A essência do federalismo não é para ser encontrada num número particular de instituições, mas na institucionalização de relações particulares dos participantes na vida política. Consequentemente, o federalismo é um fenómeno que concede muitas opções para a organização da autoridade política e poder; à medida que as próprias relações são criadas, uma variedade ampla de estruturas políticas podem ser desenvolvidas que são consistentes com princípios federais.

Arend Lijphart identifica cinco atributos fundamentais para o federalismo: (1) uma constituição escrita que especifique a divisão de poder e garanta quer ao governo central quer aos governos regionais que os seus poderes repartidos não podem ser subtraídos; (2) uma legislatura bicameral na qual uma câmara representa o conjunto dos cidadãos no seu todo e a outra as unidades componentes da federação; (3) uma representação significativa das pequenas unidades componentes na câmara federal da legislatura bicameral; (4) o direito das unidades componentes a envolverem-se no processo de revisão da constituição federal, reconhecendo-se simultaneamente o processo de revisão da constituição de cada estado como um acto unilateral e legítimo; (5) governo descentralizado, isto é, a divisão de poder do governo regional numa federação é relativamente amplo comparado ao dos governos regionais em Estados unitários⁶.

Uma das características do federalismo é a sua aspiração e propósito de simultaneamente gerar e manter quer a unidade quer a diversidade. A diversidade é manifestada através da nacionalidade ou factores étnicos, religiosos, ideológicos, sociais e de interesses que podem ou não adquirir expressão política. Unidades consolidadas procuram despolitizar ou limitar cuidadosamente os efeitos políticos da diversidade, relegando manifestações de diversidade para outras esferas. A unidade federal, por outro lado, não é somente confortável com a expressão política da diversidade, mas é desde as suas origens um meio para acomodar a diversidade como um elemento legítimo na entidade política. Assim, as entidades políticas consolidadas podem ser diversas, mas, para elas, a diversidade não é considerada desejável *per se*, mesmo que a realidade exija a sua reconciliação no corpo político. A questão mantém-se em aberto sobre que novos tipos ou combinações de diversidade são compatíveis com a unidade federal e quais não são⁷.

Os Estados federais surgem no seguimento de uma decisão fundamental e com dois objectivos precisos. A decisão fundamental consiste na cedência, por parte de alguns Estados, de uma parte da sua soberania em favor de uma entidade federal e superior ou, se se preferir, de um «Governo» federal. Os dois objectivos que se pretendem atingir, e de que outra forma não o seriam, são a segurança e a prosperidade. Isolados, os Estados-

⁶ ELAZAR, Daniel, J., *Exploring Federalism*, p.22-23.

⁷ KYMLICKA, Will - Federalism, Nationalism, and Multiculturalism. In KARMIS, D. and NORMAN, W. (eds.) - *Theories of Federalism. A Reader*. New York: Palgrave Macmillan, 2005. ISBN 0-312-29581-2. p.269-292; RIKER, William H. - European Federalism. The Lessons of Past Experience. In HESSE, J. J. and WRIGHT, V. (eds.) - *Federalizing Europe? The Costs, Benefits, and Preconditions of Federal Political Systems*. New York: Oxford University Press, 2000. ISBN 0198279922. p.9-24.

-membros poderiam ser alvos fáceis de ataques exteriores, derrotados e submetidos; unidos à escala federal, conseguem a força militar e os recursos humanos necessários para se defenderem com eficácia. Separados, as suas economias seriam demasiado pequenas para poderem produzir prosperidade; juntos, beneficiam das economias de escala. Quanto mais próspero for, melhores condições terá o Estado federal para formar um exército próprio para se defender e, se for caso disso, para atacar ou para se expandir⁸.

As federações são entendidas como uniões de Estados que se propõem colocar em comum aspectos essenciais da dimensão externa do conceito de soberania, nomeadamente, as relações políticas internacionais, a manutenção da paz, a organização da defesa e o controlo das forças armadas. A Constituição é, em geral, o instrumento jurídico fundador das federações que enuncia os direitos fundamentais dos cidadãos de todo o território federal, regula a separação de poderes entre os diferentes órgãos políticos federais, estabelece os critérios delimitadores entre as competências da federação e as competências dos Estados-membros e procede à definição dos princípios que subjazem o novo ordenamento jurídico constitucional⁹.

O significado para Jean Bodin da emergência de ideias federais acerca da organização do Estado residia no imperativo de refutar a sua concepção rígida de Estado e soberania. Ao conceber o Estado numa maneira exclusiva, ele compeliu os seus críticos a chegar a um acordo ou sobre a sua formulação do conceito ou sobre a aplicação a casos particulares.

Em *Leviathan* (1651), Hobbes situa-se na linha directa de descida de *La République* de Bodin, enquanto teoria da soberania. Mas Hobbes, que em certo sentido continuou o trabalho que Bodin havia iniciado, deve ser enquadrado no contexto da teoria do “contrato social” que abriu a porta ao restabelecimento da noção clássica da base popular da soberania. Na linha do *Tratado do Governo Civil* (1690), a ideia do contrato social significou a mudança do absolutismo e do direito divino dos monarcas para as ideias subversivas de consentimento e a formas de governo limitadas. Enquanto que Hobbes era agnóstico sobre onde o poder de soberania deveria residir (apesar da preferência dissimulada pela monarquia), Locke convergia na direcção dos direitos do homem e do governo parlamentar representativo.

Ao contrário de Bodin, Althusius em *Politica Methodice Digesta* (1603) não atribuía a soberania ao supremo magistrado ou ao príncipe, mas sim à comunidade organizada, isto é, ao povo. Althusius entendia que o detentor da soberania seria o povo, associado por sua vez em várias organizações políticas de menor dimensão. Estas, por sua vez, decidiam se deveriam associar-se, ou confederar-se, com outras entidades, fossem elas vilas, cidades

⁸ PASQUINO, Gianfranco - *Curso de Ciência Política*. 1a ed. Cascais: Principia, 2002, p.352-353. ISBN 9789728500634. 390 p.

⁹ Cf. SOARES, António Goucha - Federalismo e União Europeia. *Política Internacional*. ISSN 0873-6650. Nº22, vol.3 (Outono-Inverno 2000) p.73-86; WEILER, J. H. H. - The Transformation of Europe. *Yale Law Journal*. ISSN 0044-0094. Nº 100 (1991) p.2403-83.

ou províncias. O objectivo dessa associação seria o de tornar as comunidades confederadas mais fortes e seguras¹⁰.

Jean Bodin analisou as possibilidades do federalismo à luz do problema da soberania, concluindo que as necessidades de manutenção da soberania indivisível nos estados a uma escala própria tornavam o federalismo impossível. As ligas gregas para fins defensivos não eram incompatíveis com esta nova doutrina de soberania nacional. Bodin usou o termo *foedera* para descrever relações cooperativas entre estados, mas acabou por enfatizar a sua incompatibilidade com o princípio da soberania.

A ideia de federalismo representa um dos ingredientes concretos da contribuição de Kant para a solução efectiva de um problema que se fez sentir na Modernidade com toda a agudeza: a insustentabilidade da guerra e o imperativo da paz. Leonel Ribeiro dos Santos escreve que «refundindo a mais fecunda reflexão renascentista e moderna a respeito do *direito das gentes*, a ideia kantiana do federalismo responde ao novo contexto histórico e teórico do *Völkerrecht*, sobretudo nos termos em que este havia sido reelaborado por Francisco de Vitória, Francisco Suárez e Hugo Grócio; ou seja, num sentido que, frente ao individualismo e atomismo dos Estados modernos e à exacerbação do princípio da absoluta autonomia e soberania de cada Estado, restabelecia o antigo ideal estóico da *civitas gentium* e restaurava o sentido da originária unidade, não apenas específica, mas também moral, política e jurídica da comunidade humana¹¹».

Kant resiste a um modelo que implicasse a negação da liberdade ou resultasse na anulação absoluta das diferenças e é por isso que recusa o modelo da monarquia universal, que seria um «monstro no interior do qual as leis perderiam a sua força» e se tornaria uma sepultura da liberdade, ainda mais prejudicial do que o próprio estado de guerra entre os povos. A *pax kantiana* é a paz civil, ou seja, aquela em que os diferendos entre os Estados – tal como entre os cidadãos de uma república – são resolvidos pela lei que todos reconhecem e pelas instituições que eles mesmo tenham criado e a que se submetem para tornar efectiva essa lei. Como escreve num dos parágrafos da *Crítica do Juízo*: «Posso pensar, segundo a analogia com a lei da igualdade da acção e reacção na recíproca atracção e repulsão dos corpos entre si, também a comunidade dos membros de uma república segundo as regras do direito¹²».

O caso americano constitui um exemplo acabado da disputa dos vários contributos modernos da ideia federal. Na verdade, as tentativas sucedâneas de implementação de siste-

¹⁰ ALTHUSIUS, Johannes - Política (An Abridge Translation). Indianapolis: Liberty Fund, 1995, p.89. ISBN 0865971153. 302 p.

¹¹ SANTOS, Leonel Ribeiro dos - Republicanismo e Cosmopolitismo. A Contribuição de Kant para a Formação da Ideia Moderna de Federalismo. In LEAL, Ernesto Castro (coord.) - *Federalismo Europeu. História, Política e Utopia*. Lisboa: Edições Colibri, 2001, p.37. Itálicos no original. ISBN 972-772-262-8. 223 p. Cf. KANT, Immanuel - *A Paz Perpétua e Outros Opúsculos*. Lisboa: Edições 70, 1990. 200 p. ISBN 9789724415154.

¹² Cit. por SANTOS, Leonel Ribeiro dos - Republicanismo e Cosmopolitismo..., p.67.

mas federais num qualquer Estado ou agrupamento humano têm por referência o exemplo americano, de onde a União Europeia se inspira.

Nos artigos da confederação (1781) pode detectar-se a presença de três traços dominantes do federalismo pré-Filadélfia: a federação é constituída por um corpo político central que não governa sobre cidadãos, mas sobre Estados-membros; o corpo central não trata de assuntos domésticos que dizem respeito aos cidadãos individuais (isso é um assunto interno dos Estados-membros). Limita-se a tratar de uma série restrita de assuntos externos e de interesse comum; cada Estado-membro tem direito a um voto, independentemente da sua população. O princípio básico é o da igualdade das soberanias¹³.

A melhor Constituição para James Madison é aquela que melhor protege os direitos das minorias, e dessa minoria mínima que é o indivíduo. Trata-se da Constituição que garante os direitos dos derrotados em actos eleitorais, protegendo-os da vil tentação para os forçar a confundir liberdade com obediência incondicional à vontade da maioria¹⁴.

É na natureza dual da Constituição norte-americana que reside a grande novidade: ela é, por um lado, republicana quanto à organização em departamentos distintos do sistema de governo; e, por outro, federal no que respeita à fragmentação pelo espaço geográfico dos diversos dispositivos e competências governamentais. Em suma, o republicanismo federal permitia, através da “república alargada” (*extended republic*), combater o risco da “tirania da maioria”, ao passo que o dispositivo da “república composta” (*compound republic*) tornava muito distante a ameaça de uma “tirania governamental” (*governmental tyranny*)¹⁵.

O federalismo consagrado no texto de 1787 é de tipo novo. Destaca-se desde logo a radicalização do conceito de “soberania do povo”. Essa marca fundamental aparece na convocação da Convenção, que reunia os representantes do povo dos Estados, bem como no processo de ratificação da Constituição, que foi efectuado através da eleição de Convenções estaduais especificamente convocadas para o efeito.

Outro ponto inovador respeita ao núcleo do próprio conceito de federalismo. Recordando a Montesquieu, Alexander Hamilton apresenta as vantagens do sistema federal, entendido como “sociedade de sociedades”, mostrando uma relação dialéctica entre a vitalidade interna de cada uma das suas partes (uma característica republicana) e a capacidade de afirmação externa (uma característica dos regimes monárquicos).

Em *Du Principe fédératif* (1863), Proudhon recomendou um modelo de Estado e sociedade composta por comunidades autónomas, as quais se federavam na base de contratos livremente firmados e colocados em vigor. A sua concepção da relação Estado-sociedade era, como Althusius, uma visão muito mais orgânica baseada no corporativismo e subsi-

¹³ SOROMENHO-MARQUES, Viriato - *A Revolução Federal. Filosofia Política e Debate Constitucional na Fundação dos EUA*. Lisboa: Edições Colibri, 2002, p.40-41. ISBN 972-772-287-3. 196 p.

¹⁴ Para um aprofundamento do ideário de James Madison ver ANDRÉ, José Gomes - *Razão e Liberdade. O Pensamento Político de James Madison*. Lisboa: Esfera do Caos, 2012. 376 p. ISBN 9789896800536.

¹⁵ SOROMENHO-MARQUES, Viriato - *A Revolução Federal...*, p.48.

diariedade. Concretamente, o poder deveria ser dividido no sentido de estar tão próximo quanto possível do nível dos problemas que têm de ser resolvidos. Mas a estrutura corporativista de Proudhon causou grande celeuma na produção económica. Michael Burgess escreve que «the Proudhonian society was concerned with the liberty and justice of men and women principally in their economic relations. For Proudhon, the free economic association of workers in their local communities, workshops and small factories was the departure point for what he called a ‘mutualist’ society. The mutualism found its main expression in the desire to limit and regulate conflicts by balanced contracts between autonomous groups. Conflict was accepted as a given but it would be regulated and contained in a federal structure. In this conception, then, federalism was about liberty and justice via autonomy and democratic self-management¹⁶». Como Althusius, a elaborada concepção de federalismo de Proudhon construiu os seres humanos como indivíduos simultaneamente sociais e morais em vez de indivíduos isolados.

De acordo com este esboço conceptual de federalismo, podemos apreciar como o personalismo – por vezes referido como federalismo “integral” ou até os seus cultores serem igualmente conhecidos por federalistas proudhonianos – emergiu primeiro em França durante a década de 1930. A filosofia foi desenvolvida e interpretada nas duas organizações conhecidas por *L’Ordre Nouveau e Esprit*, as quais publicaram revistas com o mesmo nome. Os personalistas eram inicialmente dirigidos por um pequeno grupo de influentes filósofos, com destaque para Alexander Marc, Robert Aron, Emmanuel Mounier, Daniel Rops e Denis de Rougemont¹⁷.

As visões dos personalistas predisõem-nos, segundo Michael Burgess, a uma certa visão da Europa na qual o homem escapa do estreito atomismo do individualismo liberal, por um lado, e da centralização burocrática tirânica do colectivismo, por outro. Jacques Delors estava apto a conceber a construção da Europa não como um grande Estado *leviathan* centrado em Bruxelas. Essa posição situava-se nos antípodas das suas reais intenções. A sua assunção personalista exigiu-lhe observar a construção europeia em todas as suas dimensões humanas. Para além do aspecto económico do mercado único, tinha também uma importante dimensão social que era essencial para a concepção de uma sociedade europeia federal. E a dimensão política exigia valores sociais e instituições capazes de estabelecerem autonomia local e descentralização para que se facilitasse a participação das classes sociais mais baixas¹⁸.

¹⁶ BURGESS, Michael - *Federalism and European Union: The Building of Europe, 1950-2000*. London: Routledge, 2000, p.10. ISBN 0-415-22647-3. 290 p.; Cf. PROUDHON, Pierre-Joseph - *Do Princípio Federativo e da Necessidade de Reconstruir o Partido da Revolução*. Lisboa: Colibri, 1996. 220 p. ISBN 9789728288181.

¹⁷ BURGESS, Michael - *Federalism and European Union...*, p.11.

¹⁸ BURGESS, Michael - *Federalism and European Union...*, p.172; Cf. MOUNIER, Emmanuel - *Personalism – Primary Source Edition*. Nabu Press, 2014. 158 p. ISBN 1294833359; VICENTE, Paulo Carvalho - *Aqui Sopram os Ventos da Europa. Os Governos Portugueses perante o Federalismo e a Integração Europeia (1960-2002)*. Tese de Doutoramento em Ciência Política. Lisboa: Faculdade de Ciências Sociais

O federalismo no processo de integração europeia

No *Manifesto do Ventotene*, de 1943, Altiero Spinelli e Ernesto Rossi, partindo do pensamento de muitos federalistas, particularmente anglo-saxónicos, e do ideal kantiano da paz perpétua, declaravam que só os Estados Unidos da Europa poderiam submeter os nacionalismos e abrir caminho à paz e prosperidade, na verdadeira utopia de uma sociedade europeia «sem classes».

A chave para se compreender a relação entre federalismo e integração europeia assenta na aproximação consistente de Monnet à federação, que permanece a fonte de constante controvérsia, ou seja, a crença de que forjando laços funcionais entre Estados, numa forma que não desafia directamente a soberania nacional, a porta da federação será gradualmente aberta. Estes laços funcionais eram primariamente actividades económicas e eles eram perfeitamente expressos na iniciativa CECA (Comunidade Europeia do Carvão e do Aço). Esta nova forma de organização sectorial supranacional consubstanciaria a fundação da federação europeia que desenvolveria apenas lentamente o empenho das elites nacionais num processo de interesse económico mútuo. Estes benefícios concretos formariam gradualmente essa solidariedade crucial – o interesse comum – que Monnet acreditava ser indispensável para a remoção das barreiras físicas e morais.

O Plano Schuman encontrou no pensamento de Monnet uma continuidade notável. Spinelli acreditava que a Europa não podia conceber a política de “esperar para ver” de Monnet: o que era urgente eram as reformas institucionais para que a Europa não padecesse de um imobilismo político e estagnação. Spinelli argumentou que a confiança de Monnet foi então infundada porque falhou na confrontação das realidades de poder político organizado. Apenas instituições políticas centrais e independentes poderiam conceber soluções europeias para problemas europeus; de outra forma, respostas nacionais prevaleceriam sobre soluções europeias. No entanto, Spinelli reconheceu que Monnet deu os primeiros passos para que tal intuito se concretizasse, mas ele também dificultou o caminho para que fossem possíveis dar os últimos passos. A construção da Europa «política», baseada em critérios de performance económica, não seguiria necessariamente a lógica de Monnet. A Europa permaneceria pouco mais que um «mercado único».

De acordo com Gillingham, nenhuma outra pessoa desempenhou um papel tão significativo na construção da Europa do pós-guerra¹⁹. Monnet era um intermediário indispensável entre os EUA e a Europa. Nos anos de 1920, Monnet assumiu a direcção económica da Liga das Nações e configurou “pequenos Planos Dawes” para acudir financeiramente à bancarrota dos países europeus. Com uma vida preenchida no que respeita a actividades de mediação, muitas delas de cariz económico, na Europa e nos EUA, Monnet destacou-se como tecnocrata.

e Humanas da Universidade Nova de Lisboa, 2011, p. 120-135.

¹⁹ GILLINGHAM, John R. - *European Integration, 1950-2003: Superstate or New Market Economy?*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003. 608 p. ISBN 0521012627.

Jean Monnet foi um perito no uso do poder do Estado para que “as coisas acontecessem” na economia. Sentindo um desconforto com os limites da burocracia, estabeleceu uma rede de poderosos amigos e associados para enfrentar os problemas cuja complexidade um Estado europeu, com os seus limitados recursos, não poderia debelar de modo eficaz²⁰.

Face às carências de diversa ordem que assolavam o continente europeu, pareceu importante que se congregasse uma forte vontade política, materializada numa proposta, que respondesse a necessidades reais, por forma a que fosse possível voltar a ligar os fios dispersos dos interesses nacionais, tantas vezes contraditórios, dos países europeus. Conhecedores desta realidade, Robert Schuman²¹, um político pragmático, e Jean Monnet, dotado de uma imaginação técnico-funcional, apresentarão uma proposta concreta que culminará na criação da primeira comunidade europeia (CECA).

O choque provocado pelo fracasso da Comunidade Europeia de Defesa (CED) (1954) mostrou a desconfiança dos dirigentes políticos em relação à supranacionalidade, acabando por se impor um maior comedimento na estratégia europeia. Tal não impediu, porém, que os governos dos seis realçassem em Messina, menos de um ano depois, a ideia de uma comunidade económica e de uma comunidade atómica. A conferência de Messina (1 e 2 Junho de 1955) decidiu a criação de um comité intergovernamental que, sob a liderança de Paul-Henri Spaak e depois de dado a conhecer o seu relatório, propôs o estabelecimento de um mercado geral e a partilha da indústria atómica. Transmitido em Abril de 1956, o relatório servirá de base às negociações que conduzirão à assinatura dos tratados de Roma, em 25 de Março de 1957, e a sua entrada em vigor no início do ano seguinte. Deste modo, três anos após o colapso da CED (devido à não ratificação pela França), a CEE (Comunidade Económica Europeia) e a Euratom confirmam a necessidade e o vigor do processo de integração europeia desencadeado pela criação da CECA.

A importância da CEE foi profunda quer no plano político quer no plano económico. Nas suas memórias, Robert Marjolin, que trabalhou arduamente em Bruxelas e Paris para tornar possível a CEE, descreveu o significado do Tratado de Roma da seguinte maneira: «Eu não acredito que seja um exagero dizer que esta data [25 de Março de 1957] representa um dos maiores momentos da história da Europa. Quem poderia pensar durante os anos de 1930, e mesmo nos dez anos que se seguiram à guerra, que os Estados europeus que travaram confrontos entre si durante alguns séculos e alguns deles, como França e Itália, mantinham economias fechadas, formariam um mercado único com a intenção eventualmente de se tornar uma área económica que poderia ser ligada a um grande mercado dinâmico?²²»

²⁰ BURGESS, Michael - *Federalism and European Union...*, p.31-39; Cf. MONNET, Jean – *Memórias*. Lisboa: Ulisseia, 2004. 534 p. ISBN 9789725685037.

²¹ POIDEVIN, Raymond - *Robert Schuman: Homme d'État, 1886-1963*. Paris: Imprimerie Nationale, 1986. 520 p. ISBN 2110808861.

²² MARJOLIN, Robert - *Architect of European Unity: Memoirs, 1911-1986*. London: Weidenfeld and Nicolson, 1989, p.306. ISBN 0297796526. 488 p.

Não obstante a firme consolidação da integração europeia entre 1957-72, este período é normalmente lembrado como o fim do património federal da CEE – «o sonho federal» –, um monumento arqueológico numa época que teve o seu *terminus* em 1954 com o fim da Comunidade Política Europeia (CPE) e Comunidade Europeia de Defesa (CED). Para aqueles que continuam a opor-se à construção de uma Europa federal, o federalismo é convenientemente consignado à história. Não tem, assim argumentam, relevância significativa para a integração europeia²³.

Walter Hallstein, primeiro presidente da Comissão da CEE, acreditava que a diplomacia francesa escolheu Junho de 1965 como o «momento único» para lançar um ataque a dois princípios básicos que enformam a CEE, designadamente o sistema de votação por maioria no Conselho e a posição institucional da Comissão. Assumido federalista, Hallstein interpretou a Comissão enquanto uma instituição-charneira para a reforma da Política Agrícola Comum (PAC), considerando a sua posição táctica como um risco calculado que valia a pena correr, mas sublinhou mais uma vez o potencial de conflito inerente na combinação única e difícil de instituições intergovernamentais e supranacionais que era predominante na Comunidade²⁴. Os acontecimentos de 1965-66 consagraram a vitória das concepções gaullistas quanto às instituições comunitárias mas não confirmou apoio às ideias gaullistas acerca da «Europa política». A fórmula «Europa das Pátrias», cara ao general de Gaulle, teve os seus discípulos nos anos vindouros e no que essa perspectiva tem de particular no processo de integração europeia.

Explicações para o suposto fenómeno da «eurosclerose» na década de 1970 incluem a desintegração do sistema monetário internacional no princípio da década, a crise petrolífera de 1973 e a estagflação que se seguiu e ainda o intenso obstructionismo britânico na CEE à medida que sucessivos governos se dispunham a resolver a questão orçamental britânica. Isoladamente, estes factores seriam suficientes para explicar os destinos flutuantes da CEE na década de 1970 e nos primeiros anos da década seguinte, com ou sem o impacto acrescido de um Tribunal Europeu cada vez mais activo e autorizado. O determinismo histórico não começa ou termina no momento de tomada de decisão. Deste modo, o simples facto de que nada de muito relevante tenha sido decidido nesses anos não deve ser entendido como um período marcado pelo vácuo. Griffiths defende que os desenvolvimentos dos anos 70 prepararam o caminho para o renovado “dinamismo” da Comunidade no final dos anos 80, sob a forte liderança do Presidente da Comissão, Jacques Delors²⁵.

O Acto Único Europeu (1986) apoiou-se num consenso entre os governos dos Estados-membros acerca do declínio da capacidade europeia de competir, quer no mercado do-

²³ BURGESS, Michael - *Federalism and European Union...*, p.76.

²⁴ Idem, *ibidem*, p.83.

²⁵ GRIFFITHS, Richard T. - *A Dismal Decade? European Integration in the 1970s*. In DINAN, Desmond (ed.) - *Origins and Evolution of the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 2006, p.172. ISBN 0199267928. 384 p.

méstico quer no mercado internacional, com os EUA e o Japão. O Acto Único Europeu vem legislar pela primeira vez matérias de natureza ambiental e regional. Quanto ao Parlamento Europeu (PE), um novo procedimento de cooperação foi introduzido, apesar de limitado a dez artigos, o qual promove uma segunda leitura arrastando o PE para o processo de decisão política da CEE. Este tem o potencial de em certas circunstâncias traduzir a cooperação efectivamente em co-decisão para o PE. Os deputados ao PE não demoraram muito a perceber que este procedimento lhes colocou um dedo na porta da co-decisão e a sua astuta exploração desta oportunidade nos anos subsequentes preparou o caminho para os elevados ganhos que o PE obteria em Maastricht.

A constituição do mercado único assente na livre circulação de pessoas, bens, serviços e capitais abriu novas perspectivas de desenvolvimento ulterior das Comunidades Europeias. O mercado único dependia da estabilidade política e económica para o seu sucesso. Outras questões surgiram indirectamente da introdução do mercado único: a cooperação política, questões de segurança, política ambiental, a ideia do “povo europeu” com as suas conotações óbvias para a cidadania europeia e a noção de uma “Europa social” com o seu reconhecimento de direitos sociais e políticas redistributivas implícitas²⁶.

De acordo com o Título I do Tratado de Maastricht, nas “Provisões Comuns”, o Artigo A estabelecia a “União Europeia”. Mas na medida que identificava o “povo da Europa” e a organização de “relações entre os Estados-membros e entre os seus povos” em vez de um povo único, era essencialmente confederal na sua natureza. O Artigo B estimulava aos signatários os seguintes objectivos: a criação da União Económica e Monetária (UEM); a PESC (Política Externa e de Segurança Comum), que a breve trecho deveria conduzir a uma “defesa comum”; a introdução de uma cidadania da União; cooperação próxima entre justiça e assuntos internos; a manutenção de todo o *acquis communautaire*; e o princípio da subsidiariedade. Estas provisões tinham um carácter marcadamente federal. O Artigo D confirmou o papel intergovernamental do Conselho Europeu para promover à nova União “o ímpeto necessário ao seu desenvolvimento” que também definiria. Este elemento comprova uma natureza claramente confederal²⁷.

Em Maastricht (1992), o Parlamento Europeu vê reforçados os seus poderes e capacidade de intervenção – o procedimento de co-decisão e o poder de veto. Para aqueles que desejavam que a Comunidade evoluísse numa direcção federal no início dos anos de 1990 havia ainda muito a fazer. O PE não estava totalmente integrado no processo de decisão política numa base semelhante com o Conselho. Um conjunto significativo de competências – incluindo as políticas externa, de defesa e de segurança, política de imigração e política social – foram deixadas quase totalmente na arena intergovernamental. O princípio da subsidiariedade, consagrado no Tratado de Maastricht, permanecia ambíguo em termos legais.

²⁶ BURGESS, Michael - *Federalism and European Union...*, p.199.

²⁷ Idem, *ibidem*, p.208.

Os avanços registados ao longo da década de 1990 mostram que o federalismo continuava ainda longe de constituir uma alternativa sólida a uma Europa que, no processo de integração europeia, continua amarrada ao consenso de todos os Estados-membros, logo do intergovernamentalismo. Os esforços de eminentes federalistas como François Mitterrand, Helmut Kohl e Jacques Delors não foram suficientes para inverter aquela tendência²⁸.

O Tratado de Amesterdão (1997) modificou a estrutura de pilares do Tratado da União Europeia sem alterar a sua forma de modo substancial, movendo a política de imigração e asilo do terceiro pilar para o primeiro pilar da UE e mudou o nome da antiga “Cooperação judicial e policial em Assuntos Criminais”. Para os federalistas significou a mudança de importantes elementos eminentemente intergovernamentais dos governos dos Estados-membros para o *acquis communautaire*, com o beneplácito da Comissão Europeia, do Parlamento Europeu e do Tribunal de Justiça Europeu. Este desenvolvimento foi previsto indirectamente para o Acordo de Schengen e foi ponderado no Tratado de Amesterdão para que, cinco anos após a ratificação, a livre circulação de pessoas, bens, serviços e capitais pudesse ser estabelecida numa área sem fronteiras internas. O governo trabalhista britânico, contudo, mostrou-se desagradado com uma nova “área de liberdade, segurança e justiça” e insistiu, tal como John Major o fizera anteriormente, em ficar de fora não só deste projecto mas também das previsões de Schengen.

Ao assegurar a co-decisão com o Conselho, apesar de actuando por unanimidade em oito novas áreas, o PE foi o principal beneficiário de Amesterdão. Estes novos poderes situavam-se estranhamente sobre as quinze velhas competências que operavam com o Conselho actuando através da votação por maioria qualificada. Esta revisão dos tratados alcançada em Amesterdão elucida o que ficara por concretizar em Maastricht, tal era a ambição da agenda e propostas (de pendor federal).

O Tratado de Nice (2001) vem preparar um conjunto de reformas institucionais inadiáveis para a concretização do alargamento da UE aos países do Leste europeu, outrora na órbita da URSS. A propósito deste alargamento, Michael Burgess previa que tal poderia constituir outro passo crucial na construção da Europa federal porque, em alguns

²⁸ As instâncias comunitárias não podiam ficar indiferentes aos desenvolvimentos na Alemanha e nos países de Leste. Desta forma, dez dias antes da data marcada para o Conselho extraordinário de Dublin (25/26 de Junho de 1990), o presidente francês, Mitterrand, e o chanceler alemão, Kohl, dirigiram uma carta ao primeiro-ministro irlandês, defendendo a aceleração do processo de construção política da Europa comunitária. A carta pedia que o Conselho decidisse sobre a preparação de uma Conferência Intergovernamental (CIG) subordinada ao tema da união política, para a qual se indicavam quatro objectivos: fortalecer a legitimidade democrática da União; tornar as suas instituições mais eficientes; assegurar a unidade e a coerência da acção económica, monetária e política da União; definir e implementar uma política externa e de segurança comum. Comentava-se que o novo texto do tratado, criando a união económica e monetária e a união política, devia entrar em vigor em 1 de Janeiro de 1993, após ratificação pelos parlamentos nacionais. Não obstante o impacto mediático desta carta, a generalidade dos líderes europeus viu-a como uma tentativa da França e Alemanha afirmarem a sua liderança no processo de construção europeia e predeterminarem as conclusões do Conselho, colocando à margem os outros países que não apreciaram o gesto.

aspectos, a tarefa implicaria o regresso quase pleno dos Estados-membros aos primeiros princípios que nortearam a integração europeia²⁹.

O resultado da cimeira de Nice culminaria, segundo Isabel Camisão e Luís Lobo-Fernandes, num desequilíbrio de poderes que favorece claramente «as grandes potências», com particular destaque a Alemanha (que viu introduzido o factor demográfico na ponderação de votos no Conselho). Se Nice não foi o grande tratado reformador que muitos esperavam, provavelmente não merecerá também o rótulo de «fracasso completo» com que alguns o brindaram. Talvez a sua «exiguidade» tenha sido um prenúncio de que as grandes reformas exigem uma preparação cuidada e de que um grande número de conferências intergovernamentais pode não ser o método mais adequado para fazer avançar o projecto europeu. Tendo em conta a atmosfera de expectativa que rodeou a CIG de 2000 e a própria cimeira de Nice, os autores defendem que não existe qualquer dialéctica entre alargamento/aprofundamento – existe, antes, um complemento natural³⁰.

Viriato Soromenho-Marques demonstra a pertinência do federalismo no processo de construção europeia de 1945 até 2005³¹, debatendo as implicações federais do (defunto) Tratado Constitucional. Na verdade, os elementos «federais» coexistem com os elementos potencialmente «intergovernamentais» no projecto de Constituição Europeia: quanto aos primeiros, destacam-se a clarificação de competências da União e dos Estados; aumento da dimensão da cidadania europeia (a II parte consagra a Carta dos Direitos Fundamentais), democracia participativa dos cidadãos, nomeadamente no que concerne ao direito de petição; incremento do poder de escrutínio dos parlamentos nacionais no âmbito dos princípios da proporcionalidade e subsidiariedade; desdramatiza a reserva fundamental de soberania dos Estados (suspensão e saída voluntária); aumenta o papel de co-decisão do Parlamento Europeu; afirma a igualdade dos Estados na Comissão (já presente no Tratado de Nice) e no Tribunal de Justiça; harmoniza o princípio da igualdade dos Estados com o princípio da proporcionalidade demográfica no novo método de maioria qualificada. Quanto aos segundos, realça-se o fim da rotação semestral da Presidência do Conselho Europeu e a criação de um Presidente com mandato de dois anos e meio; fim da rotação semestral do Conselho de Ministros e um novo sistema de rotação e fragmentação das formações; criação de um Ministro dos Negócios Estrangeiros da União que é mandatário do Conselho Europeu para a política externa e de segurança comum, preside ao Conselho de Ministros dos Negócios Estrangeiros e é Vice-Presidente da Comissão Europeia; numerosos domínios de política pública continuam a ser decididos por unanimidade

²⁹ BURGESS, Michael - *Federalism and European Union...*, p.245.

³⁰ CAMISÃO, I., LOBO-FERNANDES, L. - *Construir a Europa. O Processo de Integração entre a Teoria e a História*. Cascais: Principia, 2005, p.153-155. ISBN 9789728818524. 288 p.

³¹ SOROMENHO-MARQUES, Viriato - O Espírito da Construção Europeia. In SOROMENHO-MARQUES, Viriato (coord.) - *Cidadania e Construção Europeia*. Lisboa: Ideias & Rumos, 2005. ISBN 9789729940538. p.13-25.

(factor de bloqueio). Como se sabe, o «não» francês e holandês à Constituição Europeia fez vacilar o processo de integração, mergulhando a Europa num impasse.

Assinado em 2007 e entrando em vigor em Dezembro de 2009, o Tratado de Lisboa é o instrumento comunitário ao dispor para tentar responder à profunda crise económico-financeira e político-institucional que varre a Europa. A rejeição popular do Tratado Constitucional conduziu a uma forte crise de legitimidade na União. Concomitantemente, a UE conheceu o maior alargamento da sua história, com a adesão de dez novos Estados-membros, a que se sucederia a adesão de mais dois, sendo evidente que as alterações produzidas em Amesterdão e Nice, com vista a preparar as instituições para os alargamentos, não eram suficientes para garantir a eficiência da sua acção numa União já a vinte e oito.

É neste contexto que o Tratado de Lisboa assume como elementos centrais a legitimidade democrática e a eficiência da União³².

Na perspectiva de Sieberson, o processo seguido desde o projecto de Constituição Europeia até ao Tratado de Lisboa mostra que os Estados não estão interessados em atravessar a linha divisória entre a soberania individual e um Estado federal, o que nos leva então a repensar o significado das opções federais no seio da União³³. Ainda assim, foi possível alterar o quadro institucional, destacando-se um novo reforço dos poderes do Parlamento Europeu em matéria legislativa, orçamental e sobre acordos internacionais; aumentou a relevância dos parlamentos nacionais no trabalho da União através do reforço do princípio da subsidiariedade; clarificou a divisão de competências entre a União e os Estados-membros; fortaleceu a voz dos cidadãos, através do direito de iniciativa popular; e reconheceu explicitamente, pela primeira vez, a possibilidade de um Estado-membro abandonar a União.

Conclusão

A profusão de revisões aos textos fundadores das Comunidades Europeias a partir de meados dos anos 1980 mostra que o espaço comunitário é palco da transformação e aceleração dos acontecimentos à escala global a que atempadamente a Europa deve dar resposta, enquanto bloco regional, num mundo marcado pela crescente interdependência. A queda do Muro de Berlim e o impacto geopolítico consequente tiveram repercussão à escala da UE, o que é hoje um elemento perfeitamente vislumbrável aos olhos dos europeus.

Inseparável do republicanismo, o federalismo é um modelo político implantado em vários países do mundo, inspirados pela experiência secular e arrojada dos Estados Unidos da América. Com efeito, o modelo de federalismo americano influenciou os pais fundadores

³² MORGADO, Fernando Manuel Alves - *O Reforço da Legitimidade Democrática da União Europeia e o Tratado de Lisboa*. Dissertação de Mestrado em Ciência Política e Relações Internacionais. Lisboa: Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa, 2012.

³³ SIEBERSON, Stephen C. - *Dividing Lines Between the European Union and its Member States*. The Impact of the Treaty of Lisbon. The Hague, T. M. C: Asser Press, 2008. 320 p. ISBN 9067042846.

das Comunidades Europeias e actualmente a União Europeia tem uma dinâmica federal, pese embora a recusa dessa evidência por alguns líderes. Trata-se de um federalismo *sui generis*, pois o federalismo europeu é um modelo inacabado – por exemplo, a constitucionalização dos tratados está à vista; no plano da justiça comunitária, a lei europeia apresenta duas características típicas dos sistemas federais: a supremacia e o efeito directo, isto é, perante as leis europeias, as leis nacionais perdem proeminência, deixando perceber o peso institucional do Tribunal de Justiça Europeu; uma moeda europeia; vários níveis de governação. No entanto, no plano institucional, o Parlamento Europeu tem pouco protagonismo, ao contrário do que sucede noutras federações; a Comissão Europeia não é um genuíno executivo federal; continua por concretizar uma verdadeira política orçamental e fiscal no plano comunitário...

A experiência europeia recente demonstra como a redução de controlo dos Estados sobre o processo de decisão comunitário implicou uma diminuição sensível do grau de legitimidade da União Europeia. O modelo institucional da UE no futuro não poderá deixar de considerar o papel axial que os governos nacionais têm desempenhado no processo de integração, devendo permitir, segundo António Goucha Soares, que estes enformem o órgão de representação territorial dos Estados-membros no âmbito de um provável parlamento bicameral³⁴.

No plano actual da realidade europeia, alguns espíritos mais esclarecidos continuam a entender o federalismo na sua versão escatológica, anunciada em 1787 pelos antifederalistas do Novo Mundo como a imagem de uma “consolidação de Estados”. Enquanto o federalismo for interpretado na UE como a ideia de um governo federal europeu orientado para um “Superestado” subordinando os Estados-membros, diluindo a diversidade com vista à formação de um *só demos*, dificilmente se reunirão condições, de acordo com Soromenho-Marques, para um debate profícuo, favorável ao progresso democrático da União Europeia e de todo o seu sistema de governação³⁵. Como se mostrou, este debate é permanentemente aberto nos momentos de revisão dos tratados, o que releva o carácter inacabado do projecto político europeu e, com isto, o ressuscitar da discussão em torno do federalismo e reforço da integração política a nível comunitário.

Referências bibliográficas

ALTHUSIUS, Johannes - *Politica* (An Abridge Translation). Indianapolis: Liberty Fund, 1995. 302 p. ISBN 0865971153.

ANDRÉ, José Gomes - *Razão e Liberdade. O Pensamento Político de James Madison*. Lisboa: Esfera do Caos, 2012. 376 p. ISBN 9789896800536.

BECK, Ulrich - *A Europa Alemã. De Maquiavel a «Merkievel»*. Estratégias de Poder na Crise do Euro. Lisboa: Edições 70, 2013. 112 p. ISBN 9789724417547.

³⁴ SOARES, António Goucha - *Federalismo e União Europeia*, p.85.

³⁵ SOROMENHO-MARQUES, Viriato - *A Revolução Federal...*, p.178-179.

BURGESS, Michael - *Federalism and European Union: The Building of Europe, 1950-2000*. London: Routledge, 2000. 290 p. ISBN 0-415-22647-3.

CAMISÃO, Isabel, LOBO-FERNANDES, Luís - *Construir a Europa. O Processo de Integração entre a Teoria e a História*. Cascais: Principia, 2005. 288 p. ISBN 9789728818524.

ELAZAR, Daniel J. - *Constitutional Design and Power-Sharing in the Post-Modern Epoch*. New York: Lanham, 1991. 268 p. ISBN 0819180955.

ELAZAR, Daniel J. - *Exploring Federalism*. Tuscaloosa: University of Alabama Press, 2006. 335 p. ISBN 0-8173-0575-0.

GILLINGHAM, John R. - *European Integration, 1950-2003: Superstate or New Market Economy?*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003. 608 p. ISBN 0521012627.

GRIFFITHS, Richard T. - *A Dismal Decade? European Integration in the 1970s*. In DINAN, Desmond (ed.) - *Origins and Evolution of the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 2006. 384 p. ISBN 0199267928.

HIX, Simon - *The Political System of the European Union*. Second Edition. London: Palgrave Macmillan, 2005. 490 p. ISBN 0-333-96182-X.

KANT, Immanuel - *A Paz Perpétua e Outros Opúsculos*. Lisboa: Edições 70, 1990. 200 p. ISBN 9789724415154.

KINCAID, J. & ELAZAR, D. J. (eds.) - *The Covenant Connection: Federal Theology and the Origins of Modern Politics*. Durham, N. C: Carolina Academic Press, 1985. 352 p. ISBN 0739100262.

KYMLICKA, Will - *Federalism, Nationalism, and Multiculturalism*. In KARMIS, D. & NORMAN, W. (eds.) - *Theories of Federalism. A Reader*. New York: Palgrave Macmillan, 2005. 331 p. ISBN 0-312-29581-2.

MARJOLIN, Robert - *Architect of European Unity: Memoirs, 1911-1986*. London: Weidenfeld and Nicolson, 1989. 488 p. ISBN 0297796526.

MONNET, Jean - *Memórias*. Lisboa: Ulisseia, 2004. 534 p. ISBN 9789725685037.

MORGADO, Fernando Manuel Alves - *O Reforço da Legitimidade Democrática da União Europeia e o Tratado de Lisboa*. Dissertação de Mestrado em Ciência Política e Relações Internacionais. Lisboa: Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa, 2012.

MOUNIER, Emmanuel - *Personalism – Primary Source Edition*. Nabu Press, 2014. 158 p. ISBN 1294833359.

PASQUINO, Gianfranco - *Curso de Ciência Política*. 1a ed. Cascais: Principia, 2002. 390 p. ISBN 9789728500634.

POIDEVIN, Raymond - *Robert Schuman: Homme d'État, 1886-1963*. Paris: Imprimerie Nationale, 1986. 520 p. ISBN 2110808861.

PROUDHON, Pierre-Joseph - Do Princípio Federativo e da Necessidade de Reconstruir o Partido da Revolução. Lisboa: Colibri. 220 p. ISBN 9789728288181.

RIKER, William H. - European Federalism. The Lessons of Past Experience. In HESSE, J. J. & WRIGHT, V. (eds.) - Federalizing Europe? The Costs, Benefits, and Preconditions of Federal Political Systems. New York: Oxford University Press, 2000. 420 p. ISBN 0198279922.

SANDE, Paulo de Almeida - O Sistema Político da União Europeia (entre Hesperus e Phosphorus). Cascais: Principia, 2000. 216 p. ISBN 9789728500283.

SANTOS, Leonel Ribeiro dos - Republicanismo e Cosmopolitismo. A Contribuição de Kant para a Formação da Ideia Moderna de Federalismo. In LEAL, Ernesto Castro (coord.) - Federalismo Europeu. História, Política e Utopia. Lisboa: Edições Colibri, 2001. 223 p. ISBN 972-772-262-8.

SIEBERSON, Stephen C. - Dividing Lines Between the European Union and its Member States. The Impact of the Treaty of Lisbon. The Hague, T. M. C: Asser Press, 2008. 320 p. ISBN 9067042846.

SOARES, António Goucha - Federalismo e União Europeia. Política Internacional. ISSN 0873-6650. Nº 22, vol.3 (Outono-Inverno 2000) p.73-86.

SOROMENHO-MARQUES, Viriato - A Revolução Federal. Filosofia Política e Debate Constitucional na Fundação dos EUA. Lisboa: Edições Colibri, 2002. 196 p. ISBN 972-772-287-3.

SOROMENHO-MARQUES, Viriato - O Espírito da Construção Europeia. In SOROMENHO-MARQUES, Viriato (coord.), Cidadania e Construção Europeia. Lisboa: Ideias & Rumos, 2005. 392 p. ISBN 9789729940538.

VICENTE, Paulo Carvalho - Aqui Sopram os Ventos da Europa. Os Governos Portugueses perante o Federalismo e a Integração Europeia (1960-2002). Tese de Doutoramento em Ciência Política. Lisboa: Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa, 2011.

WEILER, J. H. H. - The Transformation of Europe. Yale Law Journal. ISSN 0044-0094. Nº 100 (1991), p.2403-83.

Artigo Recebido a 18 de março de 2016 | Aceite a 11 de julho de 2016

A inércia institucional nos processos de integração regional – o método do Path Dependence aplicado aos casos da União Europeia e do Mercosul

The institutional inertia in regional integration processes - the path dependence method applied to the cases of the European Union and Mercosur

Angélica Saraiva Szucko

Mestranda em Relações Internacionais, UnB, Brasil

E-mail: angelicaszucko@gmail.com

Resumo

Este artigo tem o objetivo de demonstrar, por meio do método histórico do *path dependence*, o desenrolar dos processos de integração da União Europeia e do Mercosul e a consequente inércia institucional dos mesmos, bem como comparar suas dificuldades e seus avanços. Primeiramente, será apresentado um breve panorama das teorias de integração regional. Posteriormente, mediante uma análise histórico-comparativa de *path dependence*, serão identificadas as conjunturas críticas, o processo de reprodução institucional e as sequências reativas de cada um dos casos. Em seguida, será avaliada a inércia institucional resultante desses processos de integração.

Palavras-chave: integração regional; União Europeia; Mercosul; *path dependence*; inércia institucional

Abstract

This article aims to demonstrate, through the historical method of path dependence, the development of integration processes of the European Union and MERCOSUR and their consequent institutional inertia as well as to compare their difficulties and advances. Firstly, a brief overview of the theories of regional integration will be presented. Secondly, using a historical-comparative analysis of path dependence, the critical junctures, the institutional reproduction process and the reactive sequences of each case will be identified. Finally, the resulting institutional inertia of these integration processes will be evaluated.

Keywords: regional integration; European Union; MERCOSUR; path dependence; institutional inertia

Introdução

A emergência de uma ordem mundial cada vez mais globalizada e interconectada bem como a dificuldade de os Estados se adaptarem a esse sistema e lidarem com as novas temáticas internacionais de forma individual evidenciam a importância da formação de grupos ou blocos que cooperem na busca de um objetivo comum. Nesse sentido, a integração regional é um importante instrumento na elaboração de estratégias associadas para enfrentar problemas que transcendem as fronteiras estatais. Os estudos acerca da integração procuram compreender quais fatores contribuem para que os países busquem soluções coletivas ao invés de agirem individualmente.

As experiências europeia e mercosulina são largamente apontadas como aquelas que mais avançaram em termos de estratégias de atuação coletiva e, por esta razão, servem de referência para grande parte dos estudos sobre cooperação e integração regional. Diferentemente de outros blocos regionais, o processo europeu vai além da cooperação econômica e comercial e consiste em uma integração muito mais ampla e abrangente, aproximando-se mais de um estágio de união política intergovernamental do que da definição corrente de bloco econômico. Embora a Europa seja um continente historicamente marcado por guerras e por inúmeras controvérsias e caracterizado por enorme diversidade cultural, a unificação europeia sugere-nos que é possível cooperar em torno de um objetivo e de um compromisso comuns. A integração europeia está fundada tanto em um processo de consolidação institucional como na formação de uma comunidade supranacional com valores compartilhados. São esses motivos que a diferenciam dos demais processos de integração regional e que despertam crescente interesse por suas singularidades e pelos avanços na cooperação interestatal.

O Mercosul, por sua vez, é considerado uma união aduaneira imperfeita, em função das exceções ainda existentes, com matizes de mercado comum, a exemplo dos avanços na área de circulação de pessoas com a isenção de vistos e os acordos de residência. Esse bloco também avançou em outras áreas de cooperação interestatal que não somente a redução de barreiras tarifárias, a exemplo do adensamento político por meio das Cúpulas Presidenciais e da criação do Parlamento do Mercosul (Parlasul) e do cargo de Alto Representante Geral, e dos avanços na área social, como o Mercosul Social e Participativo, entre outras ações.

Este artigo tem o objetivo de demonstrar, por meio do método histórico do *path dependence*, o início do desenrolar dos processos de integração da União Europeia e do Mercosul e a conseqüente inércia institucional dos mesmos, bem como comparar suas dificuldades e avanços. Segundo James Mahoney (2001, pg. 111), “*path dependence occurs when the choices of key actors at critical juncture points lead to the formation of institutions that have self-reproducing properties*”. No caso dos processos de integração regional, estabelece-se um ponto de inflexão no relacionamento entre os países-membros a partir do qual se constrói uma estrutura institucional que determina as

novas possibilidades de escolhas futuras. Sendo assim, uma vez escolhido um caminho em um momento crítico, fica mais difícil voltar atrás. Essa hipótese pode explicar, em alguma medida, o motivo pelo qual ambos os processos de integração nunca tiveram grandes retrocessos ainda que em determinadas áreas, como segurança e defesa, permaneçam sem avanços significativos.

O estudo será dividido em três partes. Primeiramente, será apresentado um breve panorama das principais teorias de integração regional. Posteriormente, mediante uma análise histórico-comparativa de *path dependence*, serão identificadas as condições antecedentes, as conjunturas críticas, os processos de reprodução institucional e as sequências reativas de cada um dos casos, dando destaque aos eixos franco-alemão, na União Europeia, e argentino-brasileiro, no Mercosul. Em seguida, será avaliada a inércia institucional resultante desses processos, com o aumento da burocratização e a dificuldade em realizar reformas profundas. Serão pontuados, ainda, os atuais desafios destes dois blocos regionais. De modo geral, o artigo propõe-se a analisar os casos europeu e mercosulino, tendo por base a metodologia histórico-comparativa e o *path dependence*, com o intuito de compreender melhor os desdobramentos institucionais desses processos de integração.

As teorias de integração regional

A temática da integração regional está presente em uma vasta literatura, e diferentes abordagens teóricas possuem conceitos úteis que nos ajudam a compreender melhor sua construção. A integração regional é entendida como o “processo dinâmico de intensificação em profundidade e abrangência das relações entre atores levando à criação de formas de governança político-institucionais de escopo regional” (HERZ; HOFFMANN, 2004, pg. 168 apud COUTINHO; HOFFMANN; KFURI, 2007, pg.7). O processo de integração regional, por sua vez, pode ser desmembrado, ainda, em diferentes dimensões - a saber, a econômica, a político-institucional e a social -, que muitas vezes progridem em ritmos diferentes. Essa desagregação nos auxilia a compreender melhor o processo como um todo e a verificar quais os graus de profundidade e de abrangência da integração.

A ideia de integração regional nos termos que conhecemos hoje surgiu com a criação da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), em 1951, e com seus posteriores desdobramentos na formação da Comunidade Econômica Europeia (CEE) e da Comunidade Europeia de Energia Atômica (Euratom), por meio dos Tratados de Roma, em 1957. Desde então, procurou-se analisar quais os fatores contribuiriam para esse processo de integração regional e de cooperação interestatal.

Num primeiro momento, o motivo principal vinculava-se ao objetivo de evitar novos conflitos no continente europeu, especialmente entre França e Alemanha, e, posteriormente, estendeu-se a razões econômicas e políticas que justificavam a aproximação e a cooperação entre os Estados dentro de um sistema de interdependência complexa. Na América Latina,

a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), criada em 1960, representou uma tentativa nesse sentido da integração regional e foi substituída pela Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), em 1980.

As explicações teóricas para esses fenômenos integracionistas são diversas e agregam elementos econômicos e políticos. De modo geral, estas teorias foram desenvolvendo-se paralelamente ao processo de integração europeu e com o intuito de explicar seus desdobramentos; no entanto, não necessariamente se sucedem no tempo: algumas perspectivas continuam existindo e se desenvolvendo mesmo após o surgimento das demais. Em síntese, as principais teorias explicativas da integração regional são o federalismo, o funcionalismo, o neofuncionalismo, o neoinstitucionalismo e o intergovernamentalismo (PINTO, 2004).

O federalismo preconiza a transferência voluntária de parte da soberania estatal para as instituições supranacionais regionais, as quais seriam responsáveis pela definição das políticas comuns, em um modelo similar ao de Estados federativos. De acordo com Sabine Saurugger (2009, p. 134-135), o federalismo corresponde a “*un mode de gouvernement qui repose sur une convention (foedus) entre communautés politiques indépendantes et, surtout, égales pour agir ensemble tout en demeurant séparées*”¹. Em geral, o federalismo fica à margem das teorias utilizadas para estudar os processos de integração dado seu caráter altamente normativo, em função da proposta de formação de uma federação de Estados, e o fato de que é uma abordagem que não traz hipóteses para validar como e por que motivo o processo de integração se constrói, mas, sim, um modelo de integração a ser implementado.

Com o fim da Segunda Guerra Mundial, o federalismo e o funcionalismo surgiram como alternativas para a construção de relações pacíficas na Europa. Enquanto o federalismo entendia que iniciativas políticas para a construção de estruturas federais supranacionais, na forma de uma união federal entre os Estados europeus, eram o caminho para paz europeia, o funcionalismo afirmava que a cooperação interestatal em áreas técnicas e funcionais específicas, por meio de organizações internacionais, conduziria a um sistema mais próspero e pacífico.

A teoria funcionalista considera que a integração regional é alcançada mediante a cooperação interestatal em tarefas funcionais, principalmente de natureza técnica e econômica. Desta forma, haveria uma transferência da soberania, em áreas específicas, para as instituições regionais, que seriam dirigidas por elites técnicas. Para David Mitrany (1990), principal teórico do funcionalismo, o contexto que favorece a integração regional é a existência de problemas técnicos que não podem ser resolvidos apenas nacionalmente e demandam a cooperação com outros Estados da região que têm as mesmas necessidades, dando origem, então, a organizações internacionais. Essa cooperação ocorre inicialmente entre as burocracias similares dos Estados, ainda que não em nível estatal, e se prolifera para outros campos. Sendo assim, uma vez que a colaboração funcional em um determinado setor gere efeitos

¹ “uma forma de governo baseada em um acordo (*foedus*) entre comunidades políticas independentes e, sobretudo, iguais para agir em conjunto ainda que se mantenham separadas”. (Tradução nossa)

positivos, pode-se resultar cooperação também em outras áreas, a chamada Doutrina da Ramificação de David Mitrany.

Ao final da década de 1950 e início dos anos 1960, o neofuncionalismo surge como uma perspectiva teórica que busca explicar os avanços da integração europeia, anteriormente setorial com a CECA e que gerou os *spillovers* necessários à criação da CEE. O neofuncionalismo deriva da lógica funcionalista; no entanto, além dos aspectos técnicos, questões políticas e econômicas também podem desencadear o processo de integração. Ernest Haas, teórico do neofuncionalismo, destaca a importância dos papéis dos grupos de interesse e dos partidos políticos que, ao promoverem seus interesses, induzem o processo de integração. Sendo assim, existem quatro motivações principais para integração: a promoção da segurança comum, a obtenção do desenvolvimento econômico e do bem-estar social, o interesse de uma nação mais forte de controlar os seus aliados menores e a vontade comum de unificar as sociedades (HAAS, 1956 apud MARIANO; MARIANO, 2002). Segundo Haas:

(...) a integração regional é um processo pelo qual os atores políticos de diferentes comunidades nacionais são levados a reorientar as suas lealdades, as suas aspirações e as suas atividades políticas para um novo centro, cujas instituições possuem, ou procuram possuir, competências que sobrepõem às dos Estados nacionais pré-existentes. (HAAS apud PINTO, 2004).

De acordo com a teoria neofuncionalista, a integração seria impulsionada por um núcleo central constituído pelos governos e pelas burocracias especializadas a partir do qual se iria esparramando, em um efeito de *spillover*, para a sociedade, criando novas dinâmicas de interação. O conceito de *spillover*, isto é, o aumento nos níveis de interdependência que conduz a um processo de cooperação e de integração política, é central para os neofuncionalistas. Segundo Karina L. P. Mariano e Marcelo P. Mariano (2002, pg. 58), “a conclusão lógica da teoria neofuncionalista sobre o *spillover* é a necessidade de criação de uma burocracia voltada para administrar as questões referentes à integração, de preferência com caráter supranacional”.

Para os teóricos neofuncionalistas, a construção europeia explicava-se pela integração gradual em setores específicos, no caso o econômico, que geraram um efeito de transbordamento (*spillover effect*) para outras áreas. De fato, o aspecto supranacional esteve presente na construção das instituições europeias, mas este processo foi e ainda é permeado por negociações fundamentadas em barganhas intergovernamentais.

A partir da década de 1970, o neoinstitucionalismo procurou elucidar o papel que as instituições desempenham na determinação dos resultados sociais e políticos. A teoria neoinstitucionalista entende que “a presença de instituições internacionais no sistema político mundial influencia o comportamento dos governos e é central para analisar a cooperação entre Estados” (MARIANO; MARIANO, 2002, pg. 60). As instituições, segundo

os neoinstitucionalistas, promovem a cooperação e criam incentivos para que os Estados solucionem suas disputas mediante o estabelecimento de regras, de padrões de conduta e de estruturas que guiam o comportamento dos atores. Em outras palavras, as instituições são criadas pelos Estados com o intuito de alcançar objetivos comuns, e essa interação estratégica pode levar à cooperação.

Para Robert Keohane (1989, pg. 3 apud MARIANO; MARIANO, 2002, pg. 60), as instituições são “um conjunto de regras permanentes e conectadas (formal ou informal) que definem os papéis comportamentais, limitam a ação e compartilham expectativas”. A abordagem neoinstitucionalista entende que as instituições exercem um papel importante para superar as falhas de mercado, resolver as dificuldades de coordenação e reduzir os obstáculos e os riscos à cooperação econômica, ao aumentar os canais de comunicação entre os Estados. Entretanto, mesmo que o neoinstitucionalismo tenha auxiliado no desenvolvimento do pensamento sobre instituições regionais, não foi capaz de criar uma teoria específica para explicar a integração (PINTO, 2004).

Entre os anos 1960 e 1970, a teoria intergovernamentalista apresentava grande potencial explicativo para os acontecimentos no seio da integração europeia, a exemplo da crise da cadeira vazia de De Gaulle² e o veto à entrada britânica³, das dificuldades na integração econômica e do reforço do aspecto intergovernamental na sequência do primeiro alargamento do bloco, em 1973. O intergovernamentalismo destaca os interesses econômicos como principal força condutora da integração regional e atribui papel fulcral aos governos nacionais dentro das instituições regionais. Os intergovernamentalistas destacam a centralidade do Estado no processo de integração regional e interpretam a cooperação interestatal como derivada das decisões racionais de cada país com vistas a atender seus interesses nacionais. Em outras palavras, os Estados só cooperam quando isso satisfaz seus interesses individuais.

A teoria intergovernamentalista entende que os Estados são atores racionais e que seus comportamentos refletem as pressões tanto internas, de vários grupos da sociedade, quanto externas, oriundas do próprio ambiente internacional (MARIANO; MARIANO, 2002). Para os intergovernamentalistas, a integração regional segue dois estágios. Primeiramente, os governos definem internamente seus interesses nacionais que conduzirão suas ações no plano internacional. Posteriormente, no processo de negociação interestatal, inicia-se uma série de barganhas. Desta forma, o intergovernamentalismo caracteriza-se

² Opondo-se a reformas (passagem do voto por unanimidade para o voto por maioria qualificada no Conselho da União Europeia; e mudanças nas modalidades de financiamento do Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola), a França paralisou o processo decisório do Conselho da União Europeia em 1965, ao convocar seu representante permanente em Bruxelas e recusar-se a participar de reuniões no Conselho por cerca de seis meses. Pelo Compromisso de Luxemburgo, de 1966, a unanimidade foi mantida como critério decisório em questões de grande importância para um ou mais países membros.

³ O primeiro veto do presidente francês Charles De Gaulle ocorreu em janeiro de 1963, pois temia a vinculação do Reino Unido com os EUA naquele momento da Guerra Fria. Em 1967, o Presidente francês vetou a entrada britânica na Comunidade Econômica Europeia pela segunda vez, sob o argumento de que o nível de integração era incompatível com a economia do Reino Unido.

pela análise em jogos de dois níveis: no nível interno, investiga a formação das preferências nacionais dos Estados; no externo, examina o processo de barganhas intergovernamentais e foca na coordenação política entre os Estados no processo de integração.

As instituições internacionais, por sua vez, possibilitam maior eficiência tanto na barganha como na coordenação interestatal e, nesse sentido, fortalecem os governos nacionais. Ademais, frente à inerente interdependência internacional, cooperar torna-se mais vantajoso. O intergovernamentalismo, assim como o neoinstitucionalismo, não é uma teoria específica de integração regional, mas, sim, um modelo teórico de relações internacionais que pode ser aplicado aos casos de integração regional, pois se fundamenta em suposições sobre o papel do Estado em um ambiente de cooperação interestatal (MARIANO; MARIANO, 2002).

Esses modelos teóricos nos auxiliam a entender a ação dos Estados dentro de um sistema internacional interdependente e complexo. A cooperação interestatal e a integração surgem como formas de superar os atritos regionais e de promover interesses comuns. No caso da União Europeia e do Mercosul, a aproximação, respectivamente, dos eixos franco-alemão e argentino brasileiro e a mudança em seus padrões de interação e relacionamento resultou na consolidação dos blocos regionais. De acordo com Karina L. P. Mariano e Marcelo P. Mariano:

Os governos são constantemente coagidos a encontrar soluções para problemas e impactos negativos decorrentes da integração. Ao mesmo tempo, suas ações devem estar coordenadas com os demais países para evitar desentendimentos prejudiciais ao avanço e aprofundamento do processo. O aprofundamento do processo de integração cria novas demandas de coordenação política entre os países envolvidos, como consequência da maior interação (MARIANO; MARIANO, 2002, pg.62).

Esse fato pode ser verificado tanto na União Europeia como no Mercosul, cujas agendas de negociações gradativamente foram ampliadas, conforme o processo avançou. Embora, como ressaltado anteriormente, estes exemplos sejam muito mais do que apenas blocos econômicos, é interessante analisar este aspecto da integração que evidencia a ampliação da agenda de cooperação interestatal.. No que se refere às teorias de integração econômica, os estudos sistematizaram-se após o final da Segunda Guerra Mundial, quando se reconheceu o insucesso do isolacionismo, tanto no plano econômico como no político, e a necessidade de caminhar para um comércio mais livre por meio de instituições internacionais.

Segundo a classificação clássica do economista húngaro Béla Balassa, pode-se dividir esse processo, basicamente, em seis etapas, de acordo com a diminuição das barreiras comerciais entre os participantes, a saber: 1) sistema de preferências aduaneiras, com a redução de algumas barreiras tarifárias; 2) área de livre comércio, com a eliminação das

tarifas alfandegárias entre os países-membros; 3) união aduaneira, com o estabelecimento de uma tarifa externa comum; 4) mercado comum, com a livre circulação de bens, capital, trabalho e serviços; 5) união econômica e monetária, com a introdução de uma moeda única e uma política monetária comum; 6) integração econômica total, com políticas econômicas e fiscais harmonizadas (EUROPEAN COMMISSION, 2015, p.1).

Em um sistema de preferências aduaneiras, apenas algumas restrições tarifárias são removidas, de maneira a facilitar o comércio, como exemplificam as Convenções de Lomé entre a União Europeia e os países da África, Caribe e Pacífico (ACP), especialmente as ex-colônias europeias. A área de livre comércio, por sua vez, caracteriza-se pela livre movimentação de produtos oriundos dos países-membros, ainda que estes mantenham suas políticas comerciais próprias em relação a terceiros, como é o caso do *North American Free Trade Agreement* (NAFTA). Na união aduaneira, além da livre circulação de mercadorias, estabelece-se uma política comercial comum, mediante a aplicação de uma tarifa externa comum. Ademais, os países-membros podem assumir o compromisso de negociação conjunta de acordos comerciais com países terceiros, como ocorre entre a União Europeia e o Mercosul. O mercado comum, por sua vez, caracteriza-se pela livre circulação de bens, de pessoas, de serviços e de capitais, com a eliminação de barreiras tarifárias e não tarifárias que poderiam impedir a concorrência plena entre as economias dos países-membros. A união econômica prevê a harmonização das legislações econômicas nacionais, bem como a coordenação de políticas econômicas no plano regional. Já a união monetária pressupõe a existência de uma política monetária comum e uma moeda única, como o é o caso da Zona Euro. Por fim, a integração econômica total dar-se-ia com a harmonização também das políticas fiscais.

Atualmente, a União Europeia é o exemplo mais avançado no que se refere à integração econômica e se encontra entre os estágios quatro e cinco, visto que nem todos os países do bloco fazem parte da Zona Euro⁴ e que não há harmonização das políticas fiscais. O Mercosul, a seu turno, possui características dos estágios dois, três e quatro ao mesmo tempo. As peculiaridades do Mercosul derivam do fato de que os setores automotivo e açucareiro estão excluídos do livre comércio no âmbito, assim como há listas de exceção à tarifa externa comum (TEC), característica de uma união aduaneira. Ademais, o bloco sul-americano apresenta alguns atributos de mercado comum, como a livre circulação de pessoas sem a necessidade de apresentação de passaporte e a eliminação progressiva de entraves à circulação dos fatores de produção.

Vale ressaltar que uma vez iniciado o processo de integração econômica, é razoavelmente improvável que se regrida ao estágio anterior. Isto porque, para que a integração

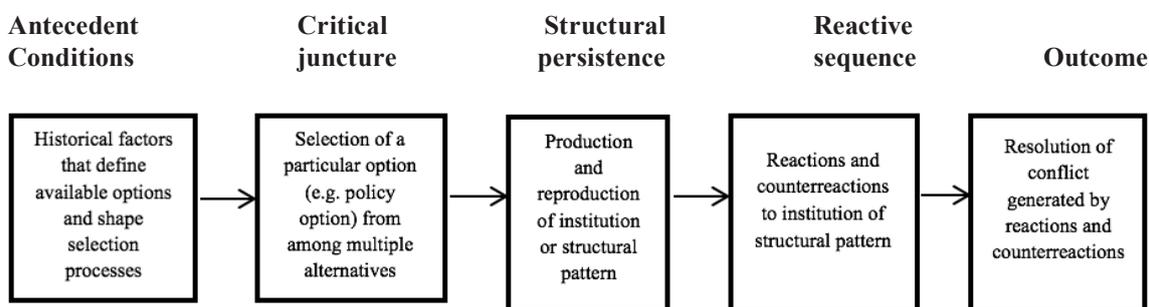
⁴ Atualmente, 19 dos 28 Estados membros da União Europeia fazem parte da Zona Euro. À exceção do Reino Unido e da Dinamarca, que acordaram uma opção de exclusão no Tratado de Maastricht, todos os demais Estados membros da União Europeia são legalmente obrigados a aderir à moeda comum assim que sejam atendidos os critérios de convergência.

se efetivasse, foram criadas diversas instituições, regras e mecanismos de convergência e de regulação, e, em certa medida, a inércia e a persistência institucional torna muito mais difícil retroceder à um ponto inicial do que estagnar ou do que aprofundar o processo.

O método do *Path Dependence* aplicado aos casos da União Europeia e do Mercosul

O método do *path dependence* corresponde a uma explicação fundamentada em uma série de estágios sequenciais. Nesse sentido, o ponto inicial é formulado a partir dos antecedentes históricos que definem as opções disponíveis para os atores em um momento-chave. Neste momento-chave ou conjuntura crítica, uma determinada opção é escolhida entre as alternativas existentes, a qual conduz a criação de padrões institucionais que perduram no tempo. A persistência institucional, por sua vez, desencadeia uma sequência reativa na qual os atores respondem ao sistema vigente e aos padrões de comportamento estruturados por este. Essas reações podem conduzir ao desenvolvimento de um resultado final que represente a resolução dos conflitos que marcaram essas sequências reativas (MAHONEY, 2001). A figura abaixo sintetiza a estrutura analítica da explicação do *path dependence*.

Figura 1: Analytic Structure of Path-Dependent Explanation



Fonte: MAHONEY, 2001, pg.113

As condições antecedentes representam a referência básica sobre a qual a conjuntura crítica e seu legado são avaliados; isto é, auxiliam-nos a analisar se a rota tomada pelo fenômeno estudado foi realmente alterada a partir do momento crítico ou se permaneceu vinculada às condições anteriores. Ademais, são as condições antecedentes que definem as opções disponíveis para escolha a ser realizada na conjuntura crítica (FERNANDES, 2002).

Em relação às conjunturas críticas, existem dois componentes que amparam sua definição. Primeiramente, são pontos de escolha nos quais uma opção em particular é adotada dentre algumas alternativas. E, em segundo lugar, uma vez escolhida uma determinada opção, torna-se progressivamente mais difícil retornar ao ponto inicial no qual diversas

alternativas ainda estavam disponíveis (MAHONEY, 2001). Mahoney (2001, pg.113) esclarece: “*only those choice points that close off important future outcomes should be treated as critical junctures*”. Por esta razão, é importante atentar para a escolha de quais momentos realmente representam conjunturas críticas.

(...) a ideia de escolhas cruciais e seus legados, que pode ser chamada de momentos críticos, tem como foco principal circunstâncias decisivas na vida política, onde ocorrem transições que estabelecem certas direções e excluem num caminho que molda a política por anos (FERNANDES, 2002, pg. 85).

O método do *path dependence* auxilia nas explicações históricas dos fenômenos ao determinar um ponto-chave de inflexão que deve ser considerado para o estudo, evitando, assim, a regressão infinita ao passado para explicar certos eventos. Ademais, reitera-se a ideia de que é muito mais oneroso aos atores reverterem a escolha feita durante esse momento crítico. Isto se explica porque as decisões tomadas conduzem a determinados caminhos de desenvolvimento e levam à formação de instituições que tendem a manter-se ao longo dos anos subsequentes e que não podem ser facilmente transformadas (MAHONEY, 2001).

O processo de persistência institucional vincula-se à ideia de “retornos crescentes” da economia, os quais significam que “a probabilidade de dar um passo à frente no mesmo caminho ou trajetória estabelecida aumenta cada vez que se move para dentro do próprio caminho” (FERNANDES, 2002, pg. 83). Em outras palavras, os benefícios relativos de manter-se na mesma trilha aumentam com o tempo, pois optar por outra trajetória, mudando o curso até então seguido, implica custos mais elevados. Desta forma, os atores tendem a reproduzir as instituições em função dos benefícios de aprendizagem e de coordenação, bem como dos custos impostos pelos investimentos irreversíveis.

É importante ressaltar aqui que as instituições por sua vez, devem ser compreendidas, de acordo com o conceito de Douglass North (1991), como invenções humanas que estruturam as interações políticas, econômicas e sociais por meio de restrições formais e informais. Em outras palavras, instituições são mecanismos que regem o funcionamento de uma sociedade, e, desta forma, este estudo não considera como instituições somente organizações físicas, mas também padrões de relacionamento que moldam e limitam os comportamentos dos atores.

À persistência dessas instituições ao longo do tempo desencadeia uma sucessão de eventos que, uma vez iniciados, ocorrem independentemente dos fatores institucionais que os produziram num primeiro momento. Essa cadeia de eventos é denominada sequência reativa. A sequência reativa é marcada por reações e por contrarreações ao padrão institucional estabelecido e pela adaptação e pela transformação deste. Os conflitos da sequência reativa, em geral, conduzem a um resultado final mais estável com a formação de um novo padrão institucional.

Em síntese, para MAHONEY (2001, pg. 115), “*path-dependent approach emphasis how actors choices create institutions at critical moments, how these institutions in turn shape subsequent actor behaviors, and how these actor responses in turn culminate in the development of new institutional patterns*”. Os estudos que se utilizam do método histórico do *path dependence* procuram analisar como as decisões de determinados atores, ao longo do tempo, são capazes de criar instituições com legados políticos e econômicos quase irreversíveis.

De acordo com Levi (1997, pg. 28 apud FERNANDES, 2002, pg. 79), *path dependence* “significa que um país, ao iniciar uma trilha, tem os custos aumentados em revertê-la. Existirão outros pontos de escolha, mas as barreiras de certos arranjos institucionais obstruirão uma reversão fácil da escolha inicial”. Sendo assim, nos exemplos da União Europeia e do Mercosul, é possível estabelecer um ponto de inflexão no relacionamento bilateral entre, respectivamente, França e Alemanha, por um lado, e Brasil e Argentina, por outro, que altera o padrão de comportamento de rivalidade, até então predominante, e o substitui pela cooperação, criando um ambiente propício ao processo de integração regional.

Desta forma, serão analisadas, por meio do método do *path dependence*, as relações em eixo que deram origem aos processos de integração na Europa e na América do Sul. De acordo com Raquel Patrício (2006), os Estados que compõem as relações em eixo atuam como forças motrizes em um entendimento bilateral de cooperação que se estende para os países vizinhos, catalisando o processo de integração regional, ou seja, estes Estados acabam por atuarem como o eixo de gravitação regional. As relações em eixo podem ser compreendidas como um novo conceito paradigmático para as relações internacionais e definidas como:

(...) uma relação especial estabelecida entre duas potências que fazem fronteiras vivas e desenvolvem profícua complementaridade econômica, numa primeira fase assentando sobre rivalidades mútuas que evoluem, num segundo momento, para um comportamento cooperativo (PATRÍCIO, 2006, pg.6).

O papel dos líderes estatais é fundamental neste processo, pois cabe, essencialmente, a eles e às demais autoridades nacionais promoverem um imaginário unificador mediante iniciativas políticas, de modo a consolidar uma relativa identificação regional que auxilie na dinâmica da integração. Assim sendo, os interesses anteriormente divergentes, por meio de um movimento centrípeto originado pelas relações em eixo, transformam-se em objetivos comuns.

Segundo Raquel Patrício (2006, pg. 5-6), “as relações franco-alemãs e argentino-brasileiras se afirmam como relações em eixo, essenciais para a criação, condução e consolidação dos processos regionais de integração”. Ademais, para a autora, qualquer processo

de integração regional que pretenda alcançar um nível considerável de aprofundamento econômico-político-institucional deve passar por fases gradativas, das quais as relações em eixo são fundamentais. Caso contrário, limitar-se-ia a uma vertente puramente econômica da integração regional.

O eixo franco-alemão e a integração europeia

Desde a unificação alemã, em 1870, até o fim da Segunda Guerra Mundial, em 1945, as relações entre França e Alemanha foram tensas e conflituosas. A rivalidade mútua explícita-se, principalmente, em função das disputas territoriais na região da Alsácia-Lorena. Com o fim da guerra e suas terríveis consequências, como a deterioração econômica dos países europeus, emergia um clamor pela pacificação e pelo desenvolvimento do continente.

De acordo com Raquel Patrício (2006), o principal ponto de discórdia entre França e Alemanha no pós-Segunda Guerra era o problema siderúrgico do Sarre e do Ruhr, que ressaltava o medo e a desconfiança entre os Estados. Nesse sentido, controlar a produção franco-alemã do carvão e do aço, por meio de uma instituição supranacional, era necessário para tornar qualquer esforço de guerra materialmente impossível e impraticável, bem como para constituir uma terceira via, visando ao desenvolvimento europeu, dentro da lógica do sistema bipolar que se estruturava no sistema internacional. Os motivos para adesão ao projeto de uma Europa unida incluíam, ainda, o compromisso com valores comuns e com princípios denominados europeus, como a paz, o Estado de direito, a economia de mercado, entre outros, que, ademais, se aliavam aos interesses particulares de cada Estado.

O primeiro-ministro britânico Winston Churchill, em discurso proferido no dia 16 de setembro de 1946, na Universidade de Zurique, já ressaltava a importância do aprofundamento das relações franco-alemãs para a construção de uma Europa pacífica e unida, no que ele denominou “Estados Unidos da Europa”.

I am now going to say something that will astonish you. The first step in the re-creation of the European family must be a partnership between France and Germany (...) There can be no revival of Europe without a spiritually great France and a spiritually great Germany. The structure of the United States of Europe will be such as to make the material strength of a single State less important (CHURCHILL, 1946).

Sob um ponto de vista similar, Robert Schuman, então ministro francês de Negócios Exteriores, apresentou, em 09 de maio de 1950, uma proposta para a organização de uma Europa pacificada e unida, que passava pela consolidação de relações amistosas entre França e Alemanha. Segundo Schuman (1950): *The coming together of the nations of Europe requires the elimination of the age-old opposition of France and Germany. Any action taken must in the first place concern these two countries.* Atualmente, no dia 09

de maio é comemorado o Dia da Europa, pois a declaração de Robert Schuman marcou o início do que se seria, posteriormente, o contemporâneo processo de integração europeia.

Tanto Robert Schuman quanto Konrad Adenauer, chanceler alemão à época, exerceram papel essencial na reaproximação entre França e Alemanha, e, em 1951, foi assinado o Tratado de Paris criando a CECA, que simbolizou o início da parceria entre os dois países em um setor estratégico como o do carvão e do aço. Na sequência dos fenômenos econômicos e políticos que se sucederam, esta parceria ultrapassou o quadro de uma organização setorial e abriu caminho para a criação da Euratom e da CEE. Raquel Patrício (2006, pg.11) destaca que “as relações em eixo franco-alemãs, evoluindo no sentido da cooperação, permitiram, assim, desbloquear o impasse franco-alemão, pondo em movimento uma engrenagem não bi, mas multilateral”.

O Tratado da Amizade Franco-Alemã, também conhecido como Tratado de Eliseu, firmado pelo líder francês Charles De Gaulle e pelo chanceler alemão Konrad Adenauer, em 1963, assentou os contornos dessa relação bilateral que almejava a pacificação e concretizou a substituição da rivalidade por um comportamento amplamente cooperativo. Na sequência, as duplas políticas formadas pelos líderes alemães e franceses, a exemplo de Schmidt-Giscard d'Estaing (1974 – 1981) e Kohl-Mitterrand (1982-1995) aproveitaram as bases lançadas pelo tratado e transformaram as duas nações em precursoras da união no continente, ainda que algumas parcerias não tenham sido tão profícuas, como no caso de Schröder-Chirac (1998-2005).

O Tratado de Eliseu marcou o início de uma caminhada que, mediante avanços e períodos de estagnação, se desdobrou, nas décadas seguintes, na construção europeia sob a liderança do eixo franco-alemão. Na década de 1970, a integração europeia se caracterizou pela busca de legitimidade política e por reformas institucionais, por exemplo, com a adoção de eleições diretas e universais para o Parlamento Europeu, a partir de 1979, bem como pelo primeiro alargamento das comunidades europeias em 1973, com a entrada da Dinamarca, do Reino Unido e da Irlanda (BRUTER, 2005).

Nos anos 1980, novos alargamentos com a entrada da Grécia, em 1981, e de Portugal e Espanha, em 1986, ampliaram ainda mais as Comunidades Europeias, trazendo novos desafios para a integração regional. Em 1985, o francês Jacques Delors assumiu a presidência da Comissão Europeia com o apoio dos líderes francês, François Mitterrand, e alemão, Helmut Kohl, e propôs um novo projeto para a Europa denominado “*People's Europe*”. Durante sua presidência, que durou até 1995, a integração europeia ganhou um novo fôlego com a assinatura do Ato Único Europeu, em 1986, e do Tratado de Maastricht, em 1992. Ademais, ainda em 1985, foi assinado o primeiro Acordo Schengen entre cinco países (Alemanha, Bélgica, França, Luxemburgo e Países Baixos) e, em 1990, foi elaborada uma convenção mais desenvolvida sobre o Espaço Schengen, a qual entrou em vigor em 1995, com o intuito de suprimir o controle nas fronteiras entre os Estados membros, facilitando a livre circulação de seus cidadãos.

Após a assinatura do Tratado de Maastricht, intensificou-se ainda mais o processo de integração com uma abordagem mais específica voltada para o desenvolvimento de um novo projeto de democracia (BRUTER, 2005). As comunidades europeias passaram a ser denominadas União Europeia. O Tratado de Maastricht, também conhecido como Tratado da União Europeia, estabeleceu as bases para a Política Externa e de Segurança Comum (PESC), para a formação de uma União Econômica e Monetária (UEM) e para a criação de uma cidadania europeia. Ademais, em uma reunião do Conselho Europeu em 1993, foram estipuladas as condicionalidades para novas adesões ao bloco: os critérios de Copenhague. São eles: 1) o político, que consiste na existência de instituições estáveis que garantam a democracia, o Estado de direito e os direitos humanos; 2) o econômico, que se relaciona à existência de uma economia de mercado que funcione efetivamente; e 3) o acervo comunitário, que se refere à capacidade de aderir à base comum de direitos e de obrigações que vincula todos os Estados membros da União Europeia. Este último determina que os novos Estados membros devem aderir ao que foi previamente estabelecido pelos demais membros da União Europeia. Em outras palavras, trata-se de um alinhamento legislativo, o qual pode ser dividido em capítulos para cada nova admissão. Esses critérios foram aplicados nos posteriores alargamentos do bloco.

Em 1995, Áustria, Finlândia e Suécia adentraram na União Europeia. Em 1999 foi criada, oficialmente, a Zona Euro; no entanto, apenas em 2002, as notas e as moedas de Euro começaram a circular nos onze países que, até aquele momento, atendiam aos critérios de convergência. O maior alargamento do bloco aconteceu em 2004, com a entrada simultânea de 10 novos países-membros: Chipre, Eslováquia, Eslovênia, Estônia, Hungria, Letônia, Lituânia, Malta, Polônia e República Tcheca. Em 2007, Bulgária e Romênia também passaram a integrar a União Europeia, e, em 2013, ocorreu a última adesão, a da Croácia.

Os Tratados de Amsterdã e de Nice, assinados respectivamente nos anos de 1997 e 2001, procuraram promover reformas institucionais que preparassem o bloco para as novas adesões. O Tratado de Lisboa, assinado em 2007, tem o intuito de tornar a União Europeia uma instituição mais democrática, eficaz e apta a responder às demandas no âmbito internacional em uma só voz. Este tratado esclareceu a repartição das competências entre as da União Europeia, as dos países-membros e as compartilhadas; e reforçou os poderes do Parlamento Europeu.

Em todos esses períodos sucessivos da longa integração europeia, o eixo franco-alemão exerceu a função de condutor do processo, o que permitiu superar as dificuldades enfrentadas, como o fracasso da Comunidade Europeia de Defesa, a crise da cadeira vazia e as constantes ondas de euroceticismo. Atualmente, obviamente, as dinâmicas são distintas, visto que a França, apesar de suas grandes ambições políticas, não possui pujança econômica equivalente⁵ e que a Alemanha alcançou um novo patamar como o

⁵ Em termos nominais, em 2015, o PIB alemão foi de 3,03 trilhões de euros, seguido pelo britânico (2,57 trilhões) e pelo francês (2,18 trilhões) Ver: http://europa.eu/about-eu/countries/index_pt.htm

Estado mais rico e mais populoso⁶ da União Europeia e que exerce um papel político preponderante⁷. Segundo Raquel Patrício (2006), para que o eixo franco-alemão continue a funcionar como motor central da integração europeia, é necessário que a Alemanha esteja disposta a sacrificar alguns dos atributos de grande potência e que a União Europeia seja capaz de se adaptar e de conviver com uma Alemanha fortificada.

O eixo argentino-brasileiro e a integração mercosulina

À semelhança do caso franco-alemão, a relação entre Brasil e Argentina foi permeada de tensões e de rivalidades desde 1870, com o fim da Guerra do Paraguai e a consolidação do Estado argentino, que trouxe um rival para o Brasil na Bacia do Prata, até 1979-1980, quando foram assinados o Acordo Tripartite e o Acordo de Cooperação Nuclear, dando início à cooperação bilateral que se estenderia ao âmbito sul-americano (PATRÍCIO, 2006). A partir de 1991, os países tornaram-se o motor do processo de integração regional, com a criação do Mercosul.

Em 1960, a criação da ALALC simbolizou uma das primeiras tentativas integracionistas na América do Sul; no entanto, o bloco não conseguiu consolidar-se efetivamente como uma zona de livre comércio e foi substituído, em 1980, pela ALADI. Além dessas associações, o Tratado da Bacia do Prata e o Acordo de Cartagena, também conhecido como Pacto Andino, ambos firmados em 1969, bem como o Sistema Econômico Latino Americano (SELA), criado em 1975, representaram iniciativas no sentido da integração regional (PATRÍCIO, 2006).

Apesar destas tentativas anteriores, foi, de fato, na passagem dos anos 70 para os 80, que as relações entre Argentina e Brasil assumiram um novo patamar, que impulsionou, de maneira decisiva, a integração na América do Sul. Enquanto a assinatura do Acordo Tripartite, em 1979, colocou fim ao contencioso das águas ao contemplar ambas as propostas de Itaipu

⁶ Em 2015, a população aproximada da Alemanha era de 81 milhões de habitantes. Para este mesmo ano a França registrou 66,4 milhões e o Reino Unido 64,8 milhões. Ver: http://europa.eu/about-eu/countries/index_pt.htm

⁷ Com a progressiva liquidação dos maiores passivos de política externa do país que remetiam ao período do pós-Segunda Guerra Mundial e da divisão em duas Alemanhas, a principal pretensão política alemã é um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU. A Alemanha é o terceiro maior contribuinte para o orçamento da organização, integrou o Conselho como membro não permanente por três mandatos desde sua reunificação, e seu pleito recebe apoio da França, do Reino Unido e da Rússia. Desde 2004, tem ampliado sua campanha, o que coincide com a formação do G4, ao lado de Brasil, Índia e Japão. Ademais, o papel político preponderante também se reflete em termos de representatividade, o que está diretamente associado ao tamanho da população. A Alemanha conta com 29 votos no Conselho da União Europeia (mesmo número de França, Reino Unido e Itália) e com 96 eurodeputados (bem à frente do segundo país com mais parlamentares, a França, que tem 74). Em termos econômicos, é importante lembrar que o euro se beneficiou do status do marco alemão como segunda divisa de reserva internacional mais utilizada, atrás apenas do dólar americano, e que o Banco Central Alemão serviu de modelo para o Banco Central Europeu, que está sediado em Frankfurt, mesma cidade-sede do Banco Central Alemão.

e Corpus⁸, o Acordo de Cooperação Nuclear, em 1980, encerrou a corrida por artefatos nucleares estruturando uma dinâmica de cooperação argentino-brasileira nesta área.

De acordo com Alessandro Candeas (2005), o relacionamento Brasil-Argentina se transforma, ao longo da história, de conjuntural para estrutural, isto é, deixa de se restringir apenas a questões pontuais, principalmente na área econômica, e se torna central na elaboração das estratégias de política externa de ambos os países. Candeas (2005) divide o relacionamento Brasil-Argentina em cinco momentos: 1) instabilidade estrutural com predomínio da rivalidade (1810-1898); 2) instabilidade conjuntural e busca de cooperação (1898-1961); 3) instabilidade conjuntural com rivalidade (1962-1979); 4) construção da estabilidade estrutural pela cooperação (1979-1987); 5) e pela integração (1988). Segundo o autor:

(...) em 1979, a relação Brasil-Argentina dá um salto qualitativo extraordinário, elevando de forma irreversível o patamar dos laços bilaterais. Ainda durante os regimes militares, os entendimentos alcançados em torno dos pontos de maior confrontação – Itaipu e programas nucleares – fortalecem a confiança e modificam para sempre a natureza dos laços entre os dois países: torna-se obsoleta a hipótese de conflito e se inaugura a fase de construção da estabilidade estrutural no relacionamento entre os dois países pela via da cooperação (CANDEAS, 2005, pg. 23).

É interessante notar que a parceria e a cooperação em setores estratégicos, similarmente ao caso franco-alemão, proporcionaram a mudança no relacionamento bilateral entre Brasil e Argentina e a construção de uma cooperação regional que culminou com o processo de integração. Ademais, a aproximação entre os países por conta do conflito nas Malvinas, em 1982, a despeito da neutralidade assumida pelo Brasil naquela guerra, e o apoio inequívoco brasileiro à reivindicação argentina fortaleceu a confiança recíproca. O processo de redemocratização em ambos os países, com o fim das ditaduras militares, também contribuiu para a emergência de uma cultura de amizade e integração (CANDEAS, 2005).

Mais uma vez, assim como no caso da França e da Alemanha, os líderes nacionais desempenharam papel de destaque na consolidação desse novo padrão de relacionamento entre os Estados. Os governos de José Sarney e Raúl Alfonsín protagonizaram a mudança de orientação, trazendo a perspectiva da integração como forma de solucionar os problemas comuns. Em 1986, Sarney e Alfonsín assinaram a Ata para Integração Argentino-Brasileira com seus 12 protocolos de cooperação e criaram a Comissão de Execução do Programa de Integração Binacional, o qual, posteriormente, com um enfoque gradual e flexível, foi estendido aos outros países do Cone Sul, fundando as bases para o processo de integração.

⁸ A rivalidade nesta questão relacionava-se à suposta incompatibilidade dos projetos brasileiro, Itaipu, e argentino, Corpus. O Acordo Tripartite, que trata do aproveitamento dos recursos hídricos do Rio Paraná até a foz do Rio da Prata, pôs fim à crise Itaipu-Corpus.

Dois anos depois, os presidentes assinaram o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, que assentou as relações em eixo e estabeleceu o prazo de dez anos para conformação de um espaço econômico comum, o que foi modificado, posteriormente, pela Ata de Buenos Aires, em 1990, que reduziu o prazo para cinco anos. Finalmente, em 1991, juntamente com Uruguai e Paraguai, Brasil e Argentina assinaram o tratado constitutivo do Mercosul conformando um espaço de integração regional na América do Sul. Com o Protocolo de Ouro Preto, em 1994, foi consolidada a estrutura institucional para o bloco regional, que passou a ter personalidade jurídica.

No âmbito nuclear, a parceria argentino-brasileira consolidou-se a partir do início da década de 1990, com a criação da Associação Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABACC) e com a assinatura do Acordo Quadripartite entre Brasil, Argentina, ABACC e a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA), ambos em 1991. Em 1994, o Brasil promulgou Acordo de Tlatelolco sobre a proibição de armas nucleares na América Latina e Caribe, após depositar a Declaração de Dispensa prevista no segundo parágrafo do art. 28 do documento, e, em 1997, Brasil e Argentina estabeleceram uma aliança estratégica, que se materializou, entre outros, por meio do estabelecimento de um mecanismo permanente de consulta e coordenação bilateral nas temáticas de defesa e segurança internacional⁹. Estas iniciativas auxiliaram na conformação de uma zona de paz livre ameaças nucleares na América do Sul e promoveram a construção de confiança mútua e coordenação política necessárias para o desenvolvimento da integração regional.

De fato, a aproximação e a efetiva cooperação entre Argentina e Brasil divergia do padrão de relacionamento existente até então. Candeas (2005, pg.24) ressalta essa diferença ao comparar as opções que a Argentina adotou em relação ao Brasil e a outros países no mesmo período: “É muito significativo o fato de que a Argentina – que na época tinha como hipóteses de conflito Brasil, Chile e Reino Unido – tenha decidido aprimorar seus laços com o Brasil, na contramão das políticas adotadas com os dois últimos”. Isto reforça a ideia do *path dependence* de opção por um caminho, em um momento crítico, diferente das condições antecedentes.

No final da década de 1990 e no início dos anos 2000, as relações bilaterais foram afetadas pela desvalorização do Real e por problemas internos na Argentina de deterioração social e econômica. Ademais, o contexto internacional após a liberalização comercial dificultou as primeiras fases do processo de integração sul-americano, que ficou relativamente marginalizado devido às crises internas dos países-membros e à reorientação de suas políticas externas, direcionando-as para o relacionamento mais próximo com os Estados Unidos.

É importante ressaltar que, diferentemente do eixo franco-alemão, que já almejava a reconstrução de uma Europa unida, no caso argentino-brasileiro, a conjuntura regional e

⁹ Ver: http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1997/b_34_2011-09-01-14-09-52/

o processo de globalização, no início dos anos 1990, foram os grandes catalisadores da institucionalização de um processo regional, o qual não era o objetivo inicial dos respectivos governos. De modo a superar as dificuldades impostas pelo Estado normal¹⁰ com a liberalização econômica mundial, Brasil e Argentina voltaram-se um para o outro no sentido de edificar um espaço regional integrado no continente sul-americano.

Em meados de 2012, a Venezuela adentrou ao Mercosul¹¹ e, em dezembro desse mesmo ano, a Bolívia deu início ao seu processo de adesão como Estado Parte. Além dos países-membros, são Estados Associados do Mercosul o Chile, o Peru, a Colômbia e o Equador, além de Guiana e Suriname, que adquiriram esse status em julho de 2013¹². Em suma, todos os países da América do Sul estão vinculados ao Mercosul, seja como Estado Parte, seja como Associado, o que evidencia a extensão desse processo de integração regional. Brasil e Argentina, por serem os Estados de maior relevância político-econômica, continuam liderando este processo, ainda que a incorporação da Venezuela estabeleça uma nova distribuição do poder regional.

O método do *path dependence* e os processos de integração

De modo a aplicar o método do *path dependence* aos casos de integração regional, é importante, em primeiro lugar, identificar as condições antecedentes e a conjuntura crítica que propiciaram a escolha de uma opção que, naquele momento, levou à formação de estruturas institucionais autorreprodutivas. No caso da União Europeia, o padrão de comportamento vigente entre França e Alemanha era de rivalidade e de disputa territorial, o que define as condições antecedentes. A Segunda Guerra Mundial simbolizou a conjuntura crítica a partir da qual ocorreu uma mudança no caminho até então seguido por França e Alemanha. Ambos os países optaram pela cooperação, em detrimento da rivalidade, e estabeleceram uma aproximação por meio da criação da CECA, que, por sua vez, se desdobrou em outras estruturas institucionais cooperativas que auxiliaram no processo de consolidação da integração europeia.

No caso do Mercosul, similarmente, as condições antecedentes caracterizavam-se por relações de tensão e de rivalidade entre Argentina e Brasil. O contencioso das águas na Bacia do Prata e a desconfiança mútua no âmbito do desenvolvimento nuclear definiram

¹⁰ Segundo Amado Cervo, o Estado normal ou neoliberal, “grande invenção da inteligência política latino-americana da década de 1990”, caracteriza-se por uma ruptura em relação ao paradigma do Estado desenvolvimentista. Os governantes no poder naquele momento, como Pinochet, no Chile, Menem, na Argentina, Fujimori, no Peru, e Collor de Melo, no Brasil, adotaram políticas neoliberais e monetaristas, via tratamento de choque, que se contrapunham à estratégia de indução de desenvolvimento por meio de políticas de Estado. Competia ao Estado a função de promover a estabilidade econômica e cabia ao mercado a promoção do desenvolvimento. Ver: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292003000200001

¹¹ Em junho de 2012, com a suspensão do Paraguai do Mercosul, único país-membro que ainda não havia aprovado o protocolo de adesão venezuelano, a Venezuela foi incorporada ao bloco.

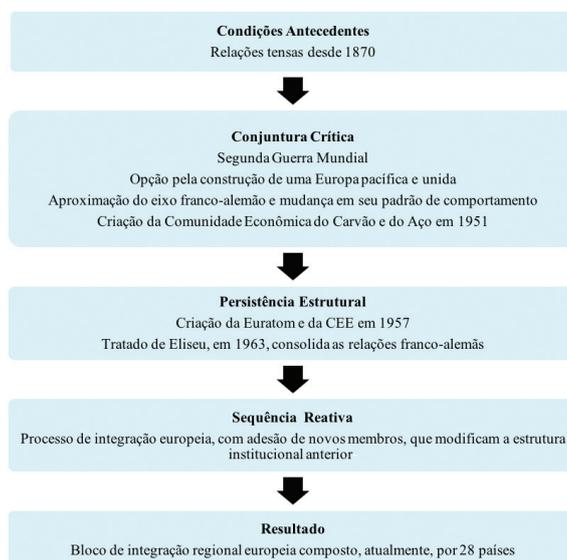
¹² Ver: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/integracao-regional/686-mercosul>

uma conjuntura crítica na qual os países escolheram a alternativa da cooperação ao invés do padrão competitivo das relações até então. A assinatura do Acordo Tripartite e do Acordo para Cooperação Nuclear significou o primeiro passo na construção da confiança mútua para o estabelecimento de estruturas institucionais regionais que culminaram na integração do Cone Sul.

Não é objetivo deste trabalho descrever mais detalhadamente a persistência institucional e as sequências reativas, uma vez que a literatura já produziu diversos trabalhos sobre as temáticas¹³, apenas reiterar que ambos os processos de integração passaram por momentos de avanços e de estagnação que se refletiram em reações e em contrarreações dos países-membros, delineando as novas estruturas institucionais da integração. O importante nesta análise é compreender que, diante de determinadas conjunturas críticas, os atores-chave, no caso os eixos franco-alemão e argentino-brasileiro, fizeram escolhas que modificaram o padrão de comportamento predominante até aquele momento, fomentando a criação de novas estruturas institucionais de cooperação, as quais resultaram nas respectivas integrações europeia e mercosulina. Em ambos os casos, aplica-se a ideia do *path dependence* de que uma vez escolhido este caminho, torna-se muito mais difícil para os atores retornar ao patamar anterior.

As figuras abaixo exemplificam de maneira simplificada a metodologia do *path dependence* aplicada aos casos de integração regional.

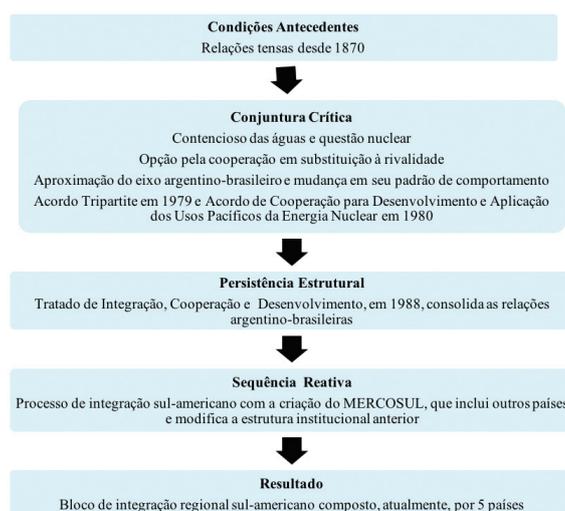
Figura 2: Eixo franco-alemão e a integração europeia



Fonte: elaboração da autora

¹³ Ver: PFETSCH, Frank. *A União Europeia História, Instituições, Processos*. Brasília: Editora UnB, 2002; LESSA, Antônio Carlos. *A Construção da Europa: a última utopia das relações internacionais*. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 2003; MARIANO, Marcelo Passini. *A Estrutura Institucional do Mercosul*. Editora Aduaneiras, 2000; BAPTISTA, Luiz Olavo. *O Mercosul: suas instituições e ordenamento jurídico*. São Paulo: LTr, 1998.

Figura 3: Eixo argentino-brasileiro e a integração mercosulina



Fonte: elaboração da autora

A inércia institucional nos processos de integração regional

De acordo com a metodologia do *path dependence*, as escolhas dos atores-chaves em uma determinada conjuntura crítica levam à formação de instituições com propriedades autorreprodutivas ao longo do tempo (MAHONEY, 2001). Nesse sentido, uma vez que determinados padrões estruturais, no caso a aproximação entre os eixos franco-alemão e argentino-brasileiro, respectivamente, são estabelecidos, criam-se mecanismos relativamente autônomos de reprodução institucional. Esse processo de adensamento das instituições é, muitas vezes, permeado pela excessiva criação de novos órgãos, pelo aumento da burocratização e pela sobreposição de grupos e comissões. A reprodução institucional ineficaz é denominada inércia institucional. Observa-se, especialmente na integração sul-americana, que o insucesso de um determinado órgão é rapidamente ocultado pela criação de novos organismos em temas correlatos que são anunciados como grandes conquistas e avanços na cooperação interestatal ainda que efetivamente não se diferenciem das instituições já existentes.

O *path dependence* pode auxiliar na explicação das dificuldades de mudança institucional, pois, uma vez instauradas, as instituições podem limitar as mudanças de políticas e condicionar as escolhas futuras dos atores. Conforme explicitado anteriormente, o *path dependence* fundamenta-se no conceito de retornos crescentes da teoria econômica, ou seja, a ideia de que os benefícios de se manter na mesma trilha aumentam ao passo que o custo dos caminhos alternativos também. Segundo Thelen (1999 apud SEHRING, 2009), o *path dependence* torna-se efetivo por meio dos mecanismos de *feedback*, que geram efeitos funcionais e distribucionais. Por um lado, os efeitos funcionais referem-se ao fato de que, quando as instituições se estabelecem, os atores adaptam suas estratégias a estas,

de forma que não só refletem, mas também reiteram a lógica do sistema; por outro lado, os efeitos distribucionais relacionam-se com as assimetrias de poder e de interesses reforçadas pelas instituições existentes e que marginalizam as demais alternativas de arranjos institucionais. Sendo assim, *“the reason for the genesis and persistence of institutions is hence not only that they perform a certain function, but also that they serve certain interests. Institutional continuity is not something static, but a dynamic process of reproduction and adaptation”* (SEHRING, 2009, pg. 65).

O resultado desses efeitos funcionais e distribucionais é a dificuldade de realizar reformas mediante a desestruturação das instituições existentes, isto é, voltar ao ponto inicial anterior a conjuntura crítica, onde não havia os padrões institucionais que resultaram da escolha feita naquele momento-chave. Desta maneira, estas instituições não são substituídas, mas, sim, complementadas por novos mecanismos institucionais, que vão acumulando-se e sobrepondo-se como que em um processo de *bricolage*. Para Sehring (2009), o termo *institutional bricolage* refere-se a um processo parcialmente proposital e parcialmente não intencional de combinação e de transformação de elementos institucionais que resultam em um novo tipo de instituição. Segundo o autor, *“institutional bricolage therefore offers an approach to institutional change that is situated between path dependency and the development of new, alternative paths, which are never completely new but a recombination of existing institutional elements and new concepts”* (SEHRING, 2009, pg.66).

Aplicando estas ideias à União Europeia e ao Mercosul, pode-se depreender que da aproximação, respectivamente, dos eixos França-Alemanha e Argentina-Brasil, em determinadas conjunturas críticas, estabeleceu-se um novo padrão de relacionamento, que contribuiu para a estruturação institucional que, posteriormente, resultou nos processos de integração regional. Após o estabelecimento dos pilares da cooperação bilateral, desdobrou-se um processo de reprodução institucional, delimitando a nova estrutura desses relacionamentos interestatais, que se estendeu aos países vizinhos. Os demais tratados e acordos que derivaram desse processo procuraram responder, em certa medida, às novas demandas sem alterar fundamentalmente as bases institucionais existentes. Assim sendo, ressalta-se a dificuldade de promover reformas estruturais em ambos os blocos.

No caso da União Europeia, algumas análises indicam que diante da situação de inércia institucional a que o bloco chegou atualmente, não seria mais possível avançar simultaneamente tanto em termos de alargamento quanto de aprofundamento. Há quem diga que continuar as negociações para um novo alargamento é uma sentença de morte, pois os custos seriam muito grandes para a manutenção do atual nível de cooperação interna no bloco (STEUNENBERG, 2002). Embora criticada, a inércia institucional também revela seus benefícios, como a preservação dos padrões de interação dentro da União Europeia, apesar do aumento do número de membros e dos interesses divergentes (BEST; CHRISTIANSEN; SETTEMBRI, 2008). Desta forma, o sistema continua a operar, relativamente, sem rupturas, ainda que reformas extensas sejam mais improváveis de ocorrerem.

Uma das dificuldades dos processos de integração é definir quais incumbências cabem ao bloco regional como uma entidade supranacional e quais pertencem aos Estados membros em suas atuações nacionais. O Tratado de Lisboa, assinado em 2007, delimita as competências da União Europeia e rege-se pelo princípio da atribuição, ou seja, a União deve atuar dentro dos limites que lhe forem atribuídos pelos Estados membros para alcançar os objetivos definidos nos tratados. O Tratado de Lisboa esclarece a repartição de competências entre a União Europeia e os países-membros, as quais estão divididas em três categorias: 1) exclusivas, que se referem aos domínios nos quais apenas a União Europeia pode legislar e adotar atos vinculativos, cabendo aos países-membros somente a aplicação da lei; 2) partilhadas, que se relacionam com as áreas nas quais os Estados membros estão habilitados a legislar quando a União Europeia não o tenha feito; 3) de apoio, que se vinculam aos setores nos quais a União Europeia pode intervir apenas para apoiar, coordenar ou complementar as políticas dos países-membros, sem exigir a harmonização legislativa.

De acordo com o tratado, a União Europeia dispõe de competência exclusiva nas seguintes áreas: união aduaneira; estabelecimento das regras de concorrência necessárias ao funcionamento do mercado interno; política monetária para os países da área do euro; conservação dos recursos biológicos do mar; política comercial comum; e celebração de acordos internacionais em determinadas condições. As competências partilhadas, por sua vez, aplicam-se aos domínios: do mercado interno; da política social; da coesão económica, social e territorial; da agricultura e da pesca; do ambiente; da defesa dos consumidores; dos transportes; das redes transeuropeias; da energia; do espaço de liberdade, segurança e justiça; dos problemas comuns de segurança em matéria de saúde pública; da investigação, desenvolvimento tecnológico e espaço; e da cooperação para o desenvolvimento e ajuda humanitária. E as competências de apoio foram atribuídas aos setores de: proteção e melhoria da saúde humana; indústria; cultura; turismo; educação, formação profissional, juventude e desporto; proteção civil; e cooperação administrativa¹⁴.

De fato, o Tratado de Lisboa procurou delimitar melhor as competências no âmbito da integração europeia e reforçou a ideia de que o exercício das mesmas deve ser guiado pelos princípios de proporcionalidade e de subsidiariedade. Enquanto para o primeiro a atuação da União Europeia não deve exceder o necessário para que sejam alcançados os objetivos dos tratados, o segundo entende que, no que se refere às competências não exclusivas, o bloco deve apenas intervir na medida em que os Estados membros não possam alcançar os objetivos individualmente. Embora o tratado procure delimitar a divisão de competências, a falta de clareza e de precisão na definição das áreas de atuação da União Europeia e dos países membros pode gerar alguns conflitos e/ou zonas de penumbra, principalmente no que tange às competências partilhadas. Isto porque, em geral, a União tem a tendência de legislar em domínios que não são exclusivamente de sua competência, e o controle para

¹⁴ Ver: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=URISERV:ai0020&from=PT>

garantir o princípio de subsidiariedade nem sempre é efetivo, uma vez que não há plena clareza dos critérios para aferir-se a existência de uma situação em que o Estado membro não esteja conseguindo alcançar os objetivos propostos. Ademais, em muitos casos, o cidadão europeu não consegue compreender quem é responsável por determinada política dentro do âmbito da integração regional, o que enfraquece o seu papel de *stakeholder* no processo de integração e a eficácia dos mecanismos de prestação de contas (“accountability”).

No momento, os principais desafios à integração europeia relacionam-se com a crise na Zona Euro e o aumento dos fluxos de migração em virtude das recentes ondas de refugiados chegando ao continente. Soma-se ainda o ressurgimento de movimentos de extrema direita nos países-membros e o aumento do euroceticismo. O referendo britânico sobre uma possível saída da União Europeia, por exemplo, é reflexo da insatisfação do Reino Unido em alcançar seus objetivos dentro da estrutura comunitária. Em fevereiro deste ano, foi negociado um status especial que será concedido ao país caso este decida permanecer no bloco regional. Essa concessão abre espaço para questionamentos sobre o futuro da União Europeia e o adensamento da integração. Diante desses cenários, o bloco europeu enfrenta dificuldades em conciliar os interesses dos 28 Estados membros e promover respostas comunitárias. Ademais, a integração europeia ainda não conseguiu aprofundar-se em temáticas mais sensíveis, como a segurança.

No Mercosul, ainda que com que menos Estados Partes em comparação com a União Europeia, a ineficácia e a inércia institucional são muito maiores. De acordo com Crawley (2004), o problema do Mercosul não é a falta de regras, mas, sim, a existência de normas de baixa qualidade sem foco adequado, que, em alguns casos, não regulam nada efetivamente.

Mercosur has 37 norms on the harmonization of sanitary and phytosanitary standards but they do not really harmonize anything; they amount to little more than a list of measures; the Protocols of Colonia and Montevideo are mutually incompatible; nothing has been achieved in the area of rules on service trade, apart from telecommunications; and (a striking example of institutional inertia) the 1995 inter-regional framework cooperation agreement between Mercosur and EU has never been formally approved by Mercosur¹⁵ (CRAWLEY, 2004, pg. 8)

Crawley (2004) destaca também que um dos aspectos críticos da integração mercosulina está no estabelecimento de regras que conduzam a um aprofundamento institucional coeso e coerente com os objetivos definidos. Caso contrário, o processo sujeita-se a momentos políticos favoráveis ou não e a circunstâncias nacionais particulares para avançar. Em muitas áreas do Mercosul, a produção de protocolos e de regulações tornou-se dissociada

¹⁵ Após paralisação em 2004, em 2010 foram retomadas as negociações entre Mercosul e União Europeia, mas novas ofertas comerciais só foram trocadas em 2016.

de instrumentos de implementação em termos de prazos e de mecanismos de cumprimento e de execução.

No que se refere à sobreposição ou à duplicação de grupos e de comissões, é interessante observar que, no Mercosul, existe certo paralelo entre instâncias técnicas e políticas, mas que não estão necessariamente submetidas aos mesmos órgãos. As instâncias técnicas estão vinculadas ao Grupo Mercado Comum (GMC)¹⁶, que se reúne periodicamente, enquanto as políticas se vinculam ao Conselho Mercado Comum (CMC)¹⁷, que realiza reuniões semestrais. Em temas como meio ambiente, agricultura, e saúde, a estrutura mercosulina comporta subgrupos de trabalho, no âmbito do GMC, ao mesmo tempo em que prevê reuniões ministeriais, que estão submetidas ao CMC. Em ciência e tecnologia ou em turismo, por sua vez, preveem-se tanto reuniões especializadas no âmbito do GMC como reuniões ministeriais vinculadas ao CMC.¹⁸

A dissociação entre instâncias também permeia outras áreas do organograma do Mercosul. Essa duplicidade, em muitos casos, transcende a lógica intrainstitucional, uma vez que o tratamento de alguns temas na esfera regional não apenas complementa, mas também se sobrepõe a iniciativas bilaterais. No tratamento da temática de fronteiras, por exemplo, em 2014, foi revogada a decisão mercosulina que criou Grupo Ad Hoc sobre Integração Fronteiriça¹⁹. Recentemente, foi criado o Subgrupo de Trabalho nº 18, no âmbito do GMC, para discutir integração fronteiriça nas mais diversas frentes específicas, como saúde, educação, trabalho, migração, transporte, infraestrutura e desenvolvimento urbano. Ainda no Mercosul, especificamente no que diz respeito à integração de estados e municípios, a integração fronteiriça é discutida em grupo ad hoc do Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul (FCCR), também vinculado ao GMC. Adiciona-se a essa multiplicidade de fóruns as comissões bilaterais que os países-membros mantêm, como é o caso da Comissão de Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço, entre Brasil e Argentina.

Outro exemplo de inércia institucional e de sobreposição de instituições pode ser observado no âmbito social da integração regional no Cone Sul. A partir do governo do presidente Luiz Inácio (Lula) da Silva, o Mercosul adensou seu caráter social com a criação da Cúpula Social do Mercosul, em 2006, e do Instituto Social do Mercosul em

¹⁶ O Grupo Mercado Comum (GMC) é um órgão decisório executivo do Mercosul, responsável por fixar os programas de trabalho e por negociar acordos com terceiros mediante delegação expressa do Conselho Mercado Comum. O GMC se pronuncia por Resoluções e é composto por quatro membros titulares e quatro membros alternos por país, dentre os quais devem constar necessariamente representantes dos Ministérios das Relações Exteriores, dos Ministérios da Economia (ou equivalentes) e dos Bancos Centrais.

¹⁷ O Conselho Mercado Comum (CMC) é o órgão supremo do Mercosul, cuja função é a condução política do processo de integração. O CMC é formado pelos Ministros de Relações Exteriores e de Economia dos Estados Parte, que se pronunciam através de Decisões.

¹⁸ <http://www.mercosur.int/innovaportal/v/492/2/innova.front/organigrama>

¹⁹ A Decisão 24/14 do Conselho do Mercado Comum revogou a Decisão 05/02, do mesmo órgão, que criou o GAHIF.

2007. A Cúpula é um espaço para o diálogo entre os governos e a sociedade civil, que reúne semestralmente representantes governamentais, de parlamentos, centrais sindicais, pastorais sociais, entre outras entidades, para tratar de temas como economia solidária, direitos humanos, gênero, juventude, meio ambiente, saúde e educação com o objetivo de promover a transparência, a difusão de informações e a troca de experiências sobre as políticas sociais desenvolvidas no bloco²⁰. Resultado de iniciativa da Reunião de Ministros e Autoridades de Desenvolvimento Social do Mercosul, o Instituto, por sua vez, visa fortalecer a articulação das políticas sociais de modo a contribuir para a superação das assimetrias intrabloco.

Ainda na área social, o Mercosul ampliou a participação da sociedade no processo de integração regional por intermédio de iniciativas como o Foro Consultivo Econômico-Social (FCES) e a Unidade de Participação Social (UPS). Enquanto o FCES representa os setores da economia e da sociedade manifestando-se por meio de recomendações, referentes tanto à questões internas do bloco quanto à relação deste com outros países e organismos internacionais, ao GMC²¹; a UPS, que começou a funcionar em 2013, procura promover e aprofundar o envolvimento de organizações e movimentos sociais da região no bloco, bem como dar apoio às Cúpulas Sociais e financiar a participação social em atividades do Mercosul²².

No âmbito interno, o Brasil e a Argentina desenvolveram também instrumentos similares para incluir a sociedade civil, a exemplo do Mercosul Social e Participativo e do *Consejo Consultivo de la Sociedad Civil* (CCSC), respectivamente. Por um lado, o Mercosul Social e Participativo é um programa brasileiro que reúne tanto entidades da administração pública federal como organizações convidadas da sociedade civil com o intuito de encaminhar propostas e sugestões, a partir das discussões realizadas na sociedade civil, ao CMC e ao GMC; por outro lado, o CCSC é um órgão da chancelaria argentina para promover a participação da sociedade civil nos processos de tomada de decisão em matéria de política exterior e não exclusivamente voltado para o Mercosul, ainda que também atue em prol do fortalecimento da participação da sociedade civil argentina no bloco. Essa duplicidade e heterogeneidade de organismos para tratar de temas correlatos na área social tende a esvaziar os espaços de participação da sociedade civil em função da dificuldade de organizar e centralizar as demandas existentes.

O adensamento normativo e organizacional do Mercosul, em um ambiente de inércia institucional, conforme apresentado, é, ao lado da conjuntura interna peculiar do país, um entrave à plena integração da Venezuela ao bloco. Em vigor desde 2012, o Protocolo de Adesão da República Bolivariana da Venezuela ao Mercosul prevê, em seu artigo 3º, que o

²⁰ Ver: <http://www.mercosul.gov.br/o-merc-sul-na-vida-do-cidadao/cupula-social-do-merc-sul>

²¹ Ver: <http://www.mercosur.int/innovaportal/v/6572/9/innova.front/foro-consultivo-econ%C3%B4mico-social-fces>

²² Ver: <http://www.mercosur.int/innovaportal/v/5819/9/innova.front/unidade-de-apoio-participac%C3%A3o-social-ups>

país “adotará o acervo normativo vigente do Mercosul, de forma gradual, no mais tardar em quatro anos contados a partir da data de entrada em vigência”²³ do instrumento. O mesmo período está previsto, no artigo 4º, para a adoção da Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM) e a Tarifa Externa Comum (TEC). Para acompanhar o processo, foi criado, pelo artigo 11, o Grupo de trabalho para a negociação do processo de adesão da República Bolivariana da Venezuela (GTVENE), vinculado ao CMC.

Às vésperas do fim do prazo de quatro anos, que se encerra em agosto, carece de incorporação na Venezuela boa parte das normativas do bloco. O país ainda não foi incorporado ao Acordo de Complementação Econômica 18, que reúne os demais países mercosulinos, e o comércio venezuelano com os sócios segue regulado por acordos bilaterais no âmbito da ALADI. A adequação da Venezuela à TEC tampouco está concluída, e o país tem dificuldades para cumprir o cronograma acordado, previsto no Decreto 9.430, do Governo venezuelano, publicado em março de 2013.

O não cumprimento do disposto no Protocolo de Adesão tem suscitado dúvidas sobre a efetiva integração da Venezuela ao Mercosul, principalmente quando o país deve assumir a presidência rotativa do bloco no segundo semestre. Dadas as lacunas legais no acervo jurídico do bloco, muito se discute, atualmente, entre os países-membros a respeito dos efeitos e das possíveis sanções à Venezuela, em caso de que o país não cumpra o prazo de quatro anos para a incorporação das normas mercosulinas. Extensão do prazo para a incorporação normativa, suspensão da Venezuela e extensão do mandato uruguaio à frente da presidência rotativa, assunção da presidência pela Argentina: são todas opções que podem estar sobre a mesa de negociações no momento.

A construção do Mercosul demandou mais de duas décadas de envolvimento e de iniciativas dos quatro membros originais. O prazo de quatro anos para que a Venezuela promova a internalização de todo o acervo, concorrendo com um período de forte instabilidade política interna no país, dificilmente será cumprido. A profusão de normativa interna no Mercosul e seu processo de inércia institucional, mostram-se, portanto, obstáculos ao próprio amadurecimento do bloco, uma vez que têm dificultado a concretização do primeiro alargamento do número de seus membros plenos.

Conclusão

Este trabalho utilizou o método histórico do *path dependence* para analisar o início dos processos de integração regional na Europa e na América do Sul. A aproximação entre os eixos franco-alemão e argentino-brasileiro em determinadas conjunturas críticas e a opção destes atores em adotarem um caminho diferente das condições antecedentes priorizando a cooperação em detrimento da rivalidade pavimentaram a estrada para os respectivos processos

²³ Mercosul. Protocolo de Adesão da República Bolivariana da Venezuela ao Mercosul. Disponível em: http://www.desenvolvimento.gov.br/arquivos/dwnl_1377717219.pdf

de integração regional. A partir destes entendimentos bilaterais, estabeleceram-se mecanismos institucionais que se estenderam a outros países fomentando e consolidando a integração.

De acordo com a lógica do *path dependence*, uma vez escolhido um caminho, há uma tendência a mover-se cada vez mais na direção selecionada, pois os custos de mudança de trajetória são maiores. Isso explica, em alguma medida, o gradativo aprofundamento de ambos os processos de integração ainda que cada um em seu próprio ritmo e com períodos de estagnação. De fato, até o momento, nem a União Europeia nem o Mercosul tiveram algum retrocesso significativo no processo de integração; todavia, é preciso atentar-se para a inércia institucional, que pode dificultar reformas, as quais permitirão uma eficácia maior dos blocos.

A União Europeia continua sendo o maior exemplo de integração regional tanto em termos políticos como econômicos; todavia, enfrentará constantes desafios para superar as divergências de um bloco regional altamente heterogêneo no aprofundamento e alargamento da integração e na promoção de soluções comunitárias. O Mercosul, por sua vez, deve superar as dificuldades em avançar na eliminação dos entraves econômicos ainda existentes e na coordenação política. A falta de coesão entre os países-membros e entre suas respectivas políticas internas e externas tem sido um contínuo obstáculo a um maior aprofundamento institucional.

Em síntese, ambos os blocos regionais devem considerar os efeitos da inércia institucional se pretendem continuar na trilha para um adensamento cada vez maior da integração. A multiplicidade de organismos e de normativas, muitas vezes ineficazes e duplicadas, cria empecilhos para que novos membros se adaptem a essa estrutura institucional. Enquanto na União Europeia a entrada de novos Estados pode impossibilitar o aprofundamento do atual nível de integração, o Mercosul ainda não conseguiu regularizar seu primeiro alargamento, com a adesão plena da Venezuela. Ademais, a inércia impede reformas substanciais que modifiquem a estrutura organizacional e, desta forma, tende a manter mecanismos que não se adequam corretamente às necessidades e aos objetivos do bloco. De modo a evitar o esgotamento dos processos de integração regional, é fundamental que ambos os blocos conciliem seu interesse por novos alargamentos e aprofundamentos com a importância de racionalizar suas estruturas e seus métodos de trabalho, eliminando duplicações desnecessárias, simplificando seu desenho institucional e contendo os efeitos danosos da inércia que se estabeleceu.

Referências bibliográficas

BEST, Edward; CHRISTIANSEN, Thomas; SETTEMBRI, Pierpaolo (Ed.) *The Institutions of the Enlarged European Union: continuity and Change*. Edward Elgar: Cheltenham, 2008.

BRUTER, Michael. *Citizens of Europe? The emergence of a Mass European Identity*. Palgrave Macmillan: New York, 2005.

CANDEAS, Alessandro Warley. Relações Brasil-Argentina: uma análise dos avanços e recuos. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 48 (1), 2005, pp. 178-213.

CHURCHILL, Wiston. *Speech at the University of Zurich on September 19, 1946*. Disponível em: <http://www.cfr.org/europe/churchills-united-states-europe-speech-zurich/p32536> Acesso em: 17/05/2016.

COUTINHO, Marcelo; HOFFMAN, Andrea Ribeiro; KFURI, Regina. Raio X da Integração Regional. *Estudos e cenários*, Rio de Janeiro: Observatório Político Sul-Americano/ IUPERJ/ UCAM, 2007.

CRAWLEY, Andrew. MERCOSUR: In search of a new agenda. *Rapporteur's Report*. Inter-American Development Bank, 2004.

EUROPEAN COMMISSION. One currency for one Europe: the road to Euro. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2015.

FERNANDES, Antônio Sérgio Araújo. Path Dependency e os Estudos Histórico Comparados. *BIB*, São Paulo, n.53, 2002, pp. 79-102.

MAHONEY, James. Path Dependence in Historical Sociology. *Theory and Society* 29:4 (August 2000), pp. 507-548.

MAHONEY, James. Path-Dependent Explanations of Regime Change: Central America in Comparative Perspective. *Studies in Comparative International Development*, Spring 2002, Vol. 36, No. 1, pp. 111-141.

MARIANO, Karina Lilia Pasquariello MARIANO, Marcelo Pasini. As teorias de integração regional e os Estados subnacionais. *Impulso* (Piracicaba), Piracicaba, v. 13, n.31, p. 47-69, 2002.

MITRANY, David. A paz por meio da cooperação e da integração. In: BRAILLARD, Philippe. *Teoria das Relações Internacionais*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1990.

NORTH, Douglass C. Institutions. *Journal of Economic Perspectives*, vol. 5, n. 1, Winter 1991, p. 97-112.

PATRÍCIO, Raquel. As relações em eixo – novo paradigma da teoria das relações internacionais? *Revista Brasileira de Política Internacional*, 49 (2), 2006, pg. 5-24.

PINTO, Messias de Sá. A área de livre comércio das Américas e os interesses da União Europeia na América Latina. *Tese de doutoramento*. Universidade do Minho, Braga, 2004.

RAMOS, Leonardo; MARQUES, Sylvia Ferreira; JESUS, Diego Santos Vieira. *A União Europeia e os estudos de integração regional*. Belo Horizonte: Del Rey, 2009.

SAURUGER, Sabine. *Théories et concepts de l'intégration européenne*. Paris: Presses de Sciences Po, 2009.

SCHUMAN, Robert. Declaration on May 9, 1950. Disponível em: http://europa.eu/about-eu/basic-information/symbols/europe-day/schuman-declaration/index_en.htm Acesso em: 17/05/2016

SEHRING, Jenniver. Path dependencies and Institutional Bricolage in Post-Soviet Water Governance. *Water Alternatives* 2(1), 2009, p. 61-81.

STEUNENBERG, Bernard (Ed). Widening the European Union: The politics of institutional change and reform. Routledge: London and New York, 2002.

TORRES, Francisco; MAIOR, Paulo Vila. A contribuição da teoria das relações internacionais para a explicação do processo de integração monetária europeia. *Relações Internacionais*, no. 39 Lisboa, Set. 2013.

Artigo Recebido a 26 de abril de 2016 | Aceite a 06 de junho de 2016

Página deixada propositalmente em branco

Em nome da autonomia da União: algumas considerações sobre um parecer polémico

On behalf of the autonomy of Union Law: some considerations on a polemical opinion

Fátima Pacheco, PhD
Professora no ISCAP

Investigadora do CEI – Centro de Estudos Interculturais do ISCAP e do
CEDU – Centro de Estudos de Direito da União Europeia – Universidade do Minho
E-mail: fatima_pacheco@live.com.pt

Resumo

A União Europeia é uma União de Direito. Sendo certo que os Tratados iniciais não enunciavam os direitos fundamentais o Tribunal de Justiça da União Europeia incorporou-os como princípios gerais. Todavia, não estando assegurada a sua identificação a União Europeia dotou-se de uma Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia. Ora, apontando o Tratado de Lisboa a obrigação de aderir à Convenção Europeia dos Direitos do Homem e concluído tal empreendimento, o Tribunal Justiça da União Europeia afirmou que o Acordo não era compatível nem o Protocolo (N.º8) relativo ao n.º2 do art. 6.º, nem com a Dec. ad n.º 2 do art. 6.º Tratado da União Europeia. Neste quadro, analisa-se o conteúdo do projecto e do Parecer e apontam-se as razões pelas quais o Tribunal deve desenvolver a sua jurisprudência de forma coerente com a Carta.

Palavras-Chave: direitos fundamentais; Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia; Convenção Europeia dos Direitos do Homem; parecer do Tribunal de Justiça 2/13; primado.

Abstract

The European Union is a Union of Right. While the original Treaties did not mention fundamental rights, the Court of Justice of the European Union incorporated them as general principles. However, since they were not identified, it has been given a Charter of Fundamental Rights of the European Union. As the Treaty of Lisbon indicates that it is an obligation to accede to the European Convention on Human Rights and concluded such an endeavour, the Court of Justice of the European Union stated that the Agreement was compatible neither with Protocol (No 8) relative to n° 2 of Art. 6, nor with Dec. ad n.º 2 of

art. 6º of the Treaty of the European Union. In this context, the content of the Project and the Opinion are analysed and appointed the reasons for which the Court must develop its case-law in a consistent manner with the Charter.

Keywords: fundamental rights; Charter of Fundamental Rights of the European Union; European Convention on Human Rights; Opinion of the Court of Justice 2/13; Primacy.

1. Enquadramento do tema: lá onde não há adesão, há Carta

Decorrido mais de um ano após o segundo parecer negativo do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) relativamente à adesão da União Europeia à Convenção Europeia para a Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais (CEDH) a Europa dos direitos fundamentais permanece bifronte. Com efeito, num espaço europeu onde coexistem três sistemas diferenciados de protecção jurídica dos direitos fundamentais (interno, internacional regional e da União Europeia), defrontam-se duas Europas numa só, unidas pelos valores mas separadas institucionalmente: a Europa da União Europeia e a do Conselho da Europa, organização internacional responsável pela aprovação de vários documentos sobre a protecção dos Direitos do Homem, entre os quais se destaca a CEDH.

Ambas dotadas de personalidade jurídica e ambas possuindo um sistema jurisdicional edificado com base no diálogo com os tribunais nacionais, tanto o TJUE como o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem (TEDH), fizeram com que o sistema europeu de protecção dos direitos fundamentais inspirasse a criação dos demais sistemas internacionais e influenciasse de modo indelével as jurisdições internas. Defrontam-se, pois, num espaço europeu de ordenamentos multiníveis, uma dualidade de catálogos de direitos fundamentais com conteúdos de natureza humanista e universalista, que necessitam de articulação.

Ora, a reconfiguração da UE operada pelo Tratado de Lisboa (TL) apresenta-nos um ordenamento jurídico estruturado e um sistema de protecção e garantia munido de uma Carta de direitos fundamentais (CDFUE), cujo âmbito material se afigura mais lato do que o da CEDH e seus Protocolos – transformando-a em sua fonte material e *standard mínimo* de protecção. Ou seja, um catálogo - com força de direito primário - que engloba as três gerações de direitos fundamentais e que consagra direitos específicos dos cidadãos europeus, dando corpo constitucional a uma verdadeira “União de Direitos”, ainda que contida no âmbito de aplicação do direito da União.

Neste quadro, muito embora exista nos Tratados a base jurídica necessária para a União – enquanto ente jurídico não estadual - aderir à CEDH, e ainda que a letra do art. 6º, n.º 2 do TUE não suscite dúvidas de que se encontra adstrita a tal desiderato, o Parecer 2/13 do TJUE, que teve por objecto um pedido nos termos do art. 218º, n.º 11, TFUE foi claro e assertivo: o acordo projectado não se revelou compatível com o dispositivo acima referido, nem com as condições estabelecidas no Protocolo (N.º8) relativo ao n.º2 do art. 6º do TUE.

A adesão da UE à CEDH implicaria a sua participação no sistema de justiça regional europeu, adquirindo legitimidade activa e passiva nos domínios sobre os quais as suas competências incidem, podendo ser demandada ou codemandada por Estados, indivíduos, grupos de indivíduos ou ONG, vítimas de violações dos direitos consignados na CEDH. Circunstância que - atendendo à vastidão dos domínios materiais abrangidos pelas atribuições da União e pelo seu sistema de jurisdição – modificaria o perfil da relação entre ambas as ordens jurídicas em causa, com especial incidência no contencioso da União.

Ao longo do Parecer, o Tribunal recordou-nos que não obstante a vigência do Protocolo n.º 14 à CEDH (que altera o sistema de fiscalização da Convenção e o seu art. 59.º, n.º 2), as especificidades e autonomia do ordenamento jurídico da União e as particularidades da repartição de competências entre ela e os Estados-membros; o risco de afectação do previsto no art. 344.º TFUE por parte do processo de apreciação prévia e das queixas interestaduais; a falta de funcionalidade do novo mecanismo do corresponsável; e a desconsideração do projecto relativamente às peculiaridades da fiscalização jurisdicional em matéria PESC - justificavam que uma vez mais ele dissesse não. Foi assim mesmo: um não, ou melhor, um assim não.

Perante este facto, é imperioso recordar que se em 1996 - ano do primeiro parecer negativo - os Estados-membros teriam de rever os Tratados para concretizar tal adesão, desde 2009 que foi atribuída à União capacidade para cumprir tal empreendimento, mediante a conclusão de um Acordo internacional.

Ademais, vale a pena ressaltar três factos: em primeiro lugar, o conteúdo do projecto de adesão de 2013 era mais estrito do que o universo global da CEDH – abrangendo apenas a Convenção, o Primeiro Protocolo e o Protocolo n.º 6, que acrescentam ao elenco originário da CEDH, os direitos de propriedade, voto, educação e a proibição de pena de morte. Em segundo lugar, a adesão implicaria a sujeição da União aos seus mecanismos de protecção jurisdicional. Em terceiro lugar, a Advogada-Geral Kokott, em 13 de Junho de 2014, analisou todos os problemas que se pudessem levantar (competências da União; competências das instituições; características específicas e autonomia; situação especial dos EM face à CEDH) e, não obstante ter frisado a necessidade de esclarecimento de alguns deles, não hesitou em afirmar a compatibilidade do projecto com os Tratados. Todavia, o Tribunal foi firme em afirmar o contrário.

Sendo incontrovertível que em Dezembro de 2014 esta polémica decisão foi impactante no plano jurídico-político europeu, volvido o tempo que sobre ela já decorreu, o contexto da actual crise europeia vem acrescentar novos desassossegos à protecção dos direitos fundamentais que nos faz – uma vez mais – recordá-la. Em nossa opinião, esta constatação e esta inquietude implica que se exija do Tribunal igual firmeza no que concerne à sua competência para garantir o nível de protecção de tais direitos, tal como previstos na CDFUE.

Senão vejamos: no centro do ordenamento jurídico da União situam-se os direitos fundamentais. A observância destes direitos constitui condição de legalidade de todos os actos da

União, ainda que a sua interpretação e aplicação deva ser assegurada no quadro da sua estrutura e objectivos específicos (art. 3.º TUE). Neste contexto, resulta da conjugação do art. 6.º, n.º 3 TUE, com a primeira parte do n.º 3 do art. 52.º da Carta, que os direitos fundamentais previstos na CEDH fazem parte do direito da União, enquanto princípios gerais. Pelo que, não é despiciendo salientar que a Carta absorveu direitos da CEDH e que o último dispositivo referido, visa garantir a coerência e a compatibilidade do sentido e alcance dos direitos previstos naquela que correspondam aos previstos nesta, sem prejuízo de a União lhes conceder protecção mais ampla.

Desta forma, contendo a Carta regras específicas de articulação com a CEDH, e incorporando aquela as restrições admitidas por esta poderá ser garantido pelo TJUE o não retrocesso no nível mínimo de protecção já atingido a nível europeu (pela CEDH e pelas tradições constitucionais comuns), relativamente a direitos previstos em ambos os instrumentos – garantia que o art. 53.º da Carta permite salvaguardar.

Esta circunstância justifica a dupla referência à CEDH na CDFUE: num primeiro momento, no art. 52.º, n.º 3, estabelecendo a equivalência do sentido e âmbito dos direitos previstos na Carta correspondentes aos garantidos pela CEDH. Num segundo momento, no art. 53.º, impondo um elevado nível de protecção que a União deve preservar no âmbito de aplicação do direito da União.

Assim, uma vez estabelecido pela CEDH um padrão mínimo de protecção, as limitações a introduzir àqueles direitos não poderão ser maiores do que aquelas que a CEDH já admite. Torna-se, assim, possível converter os direitos previstos na Convenção em conteúdo mínimo dos direitos fundamentais da União e atingir a coerência interpretativa entre os vários níveis de jurisdição europeus.

Saliente-se que tais direitos gozam de vinculação reforçada por força da sua previsão na Carta, sendo aplicáveis nos termos do seu art. 51.º, n.º 1, mesmo relativamente a Estados que tenham formulado reservas em relação a eles, aquando a sua adesão à CEDH. Ou seja, ainda que a invocabilidade dos direitos contemplados na Carta não seja sindicável em domínios sem conexão com o direito da União; que a Carta se afirme neutra relativamente à repartição de competências; e que reitere o princípio da atribuição enquanto garantia do equilíbrio de poderes entre a UE e os Estados, a densificação dos direitos nela previstos permite a expansibilidade do padrão de fundamentalidade da União. Nessa medida, encontrada a ligação do art. 53.º da Carta com a aplicação material do direito da União, ainda que circunscrita pelo disposto no art. 51.º, é-nos permitido concluir que os direitos previstos na Carta que transcendam a sua previsão na CEDH, apenas usufruem da protecção jurisdiccional facultada pela própria ordem jurídica da União – facto que nos conduz à constatação de que, pelo menos quanto a eles, a adesão não oferece vantagem acrescida.

Feitas tais considerações, importa destacar que ainda que o percurso deste trabalho se inicie a propósito do Parecer n.º 2/13 e percorra o seu conteúdo face às exigências jurídicas prévias que se impunham às negociações, fatalmente desembocamos nesta realidade:

a União possui um *Bill of rights* que postula a coerência e articulação de ambos os catálogos europeus e que proclama a tutela jurisdicional efectiva. Com efeito, os direitos fundamentais não devem limitar-se ao seu plano estático, antes devendo postular a sua efectivação e democratização. Assim sendo, as recentes crises económicas e humanitárias ultimam a necessidade do TJUE atribuir àquele catálogo de direitos fundamentais o fôlego político que falta à sua existência jurídica.

O presente trabalho analisa brevemente o conteúdo do projecto de acordo de adesão. Ora, uma vez que sob o ponto de vista material o TJUE actua como um verdadeiro tribunal constitucional, não podíamos deixar de apontar as razões pelas quais aquela instituição deve desenvolver a sua jurisprudência de forma coerente com os instrumentos de protecção de que dispõe, com especial atenção para o papel da CDFUE. Para além de substantivamente mais abrangente que a CEDH, e não obstante o teor limitativo das suas disposições horizontais, aquele instrumento contém a “matéria-prima” necessária para o Tribunal não vacilar na sua função de garantir o respeito do Direito na interpretação e aplicação dos Tratados.

Além disso, os titulares activos da Carta dispõem de mecanismos aptos a evitar a violação dos seus direitos fundamentais, apesar da fragilidade que a doutrina tem apontado ao contencioso da legalidade e à falta de legitimidade activa dos particulares. Por outro lado, deve ainda questionar-se sobre se o sistema da CEDH, assentando na reparação razoável, repõe o direito violado por parte de comportamentos estaduais ou pela própria União de modo mais satisfatório que os “remédios” utilizados pelo sistema da União. Na verdade, as sanções por incumprimento lançadas aos Estados-membros são bastante mais contundentes, ainda que menos simbólicas, que as reparações de Estrasburgo; além de que quanto ao controlo do comportamento daqueles, a não adesão não impede o posterior recurso ao sistema da Convenção por parte dos particulares. Por outro lado, relativamente a comportamentos censuráveis da União, a via da anulação dos actos viciados ou as indemnizações a ela imputadas também se revelam de eficácia mais imediata – ainda que provavelmente menos simbólica - que as reparações atribuídas por Estrasburgo.

Assim, feitas estas considerações, é certo que o Parecer de 2013 trouxe desalento. Todavia, não é menos verdade que criou expectativas no sentido de se exigir ao Tribunal uma jurisprudência mais activista, já que não dispondo de novos instrumentos contenciosos, dispõe de novas fontes de vinculatividade que terá de cumprir. Sendo a Carta o catálogo de direitos fundamentais privativo da União é preciso que o Tribunal lhe faça inteira justiça e, nesse contexto, é prioritário que os seus destinatários a invoquem.

Uma vez assente que a UE possui atribuições em matéria de direitos fundamentais, convém reflectir se na perspectiva do particular, o actual sistema de protecção de direitos fundamentais na UE é ou não capaz de oferecer uma tutela adequada aos seus direitos, não obstante a não adesão à CEDH. É que quer parecer que por trás de toda esta (des) construção se encontra um juízo prévio qual seja a debilidade do sistema jurisdicional de protecção da União, em especial a sua falta de meios aptos para atingir tal desiderato. Ora,

é precisamente aí que devemos reflectir. Com efeito, apesar da dificuldade do requisito da afectação individual, apesar da falta de legitimidade activa dos particulares para iniciar um processo de incumprimento (comum ou qualificado) ou uma questão prejudicial, não é menos verdade que o TL comunitarizou matérias, aligeirou requisitos e equiparou a Carta a direito primário. De modo que o referido preconceito prévio deva ser confrontado com outro: será no TEDH que o particular irá colher toda a protecção que lhe falta a nível da UE?

A resposta será difícil, mas o sinal dos tempos já negou que o particular pudesse “provar” de tais eventuais benefícios acrescidos. Por isso, outra coisa se não tem do que aquela que já se tem: uma União de Direito, munida de um catálogo de direitos fundamentais com força de direito primário mais amplo que o catálogo da CEDH! Trata-se, por isso, de mais um desafio para a integração europeia: “enquanto” não há adesão há uma “Carta” que precisa ser aplicada sem qualquer pudor, tanto por parte do TJUE, como por parte dos tribunais nacionais – enquanto primeiros veículos de aplicação do DUE. Está na hora dos tribunais assumirem em pleno as suas funções!

2 . Breve resenha histórica

Pese embora a UE ter nascido desacompanhada de um catálogo de direitos fundamentais estes acabariam por ser configurados como princípios estruturantes de toda a sua ordem jurídica¹.

Em profundo contraste com a opacidade dos tratados iniciais² a UE apresenta hoje um sistema de protecção de direitos fundamentais verdadeiramente autónomo, reunindo

¹ Para uma trajetória sobre o compromisso da União com os direitos fundamenatis desde a década de cinquenta até aos nossos dias, *vd.* BURCA, Grainne de «The road not taken: the EU as a Global Human Rights Actor», Straus Working Paper, 09/10, *in* <http://www.nyustraus.org/pubs/0910/docs/deBurca.pdf>. A Professora refere os trabalhos da comissão de estudos para a constitucionalização europeia (CECE) sobre Direitos Humanos, cuja atividade se iniciou em 1952. A comissão pretendia institucionalizar a Comunidade de Defesa Europeia (CED), de 1953, de estrutura federal, revelando a vontade de instituir uma união política, inspirada nas resoluções da CECA que a precederam. Naquelas resoluções, tinha sido já indicada a importância das cláusulas de Direitos Humanos para a política europeia, cujas fontes de inspiração teriam sido a DUDH, a CEDH, e uma síntese das cláusulas constitucionais nacionais. A determinação de quem seria o árbitro final das suas interpretações, a possibilidade de conflitos de jurisdição, e o desacordo quanto ao tipo de cooperação a instituir teriam impedido o projeto de Constituição da Comunidade Europeia com o fim específico (também) de proteger os direitos e liberdades fundamentais. No projeto, detetavam-se já muitas similitudes com o art. 7.º TUE–L, consentindo a intervenção da Comunidade em caso de violação grave dos Direitos Humanos, totalitarismos ou outras espécies de repressão. Como é sabido, em 1954, colapsaria o projeto da CED. Os Acordos de Messina levariam ao estabelecimento do projeto CEE e revelando-se mais limitados, funcionais e pragmáticos do que os anteriores, assim desaparecendo a ambição de institucionalizar um sistema de Direitos Humanos específico das Comunidades, em prol da concretização de um mercado comum. Permaneceria, na CEDH, a supervisão das questões sobre Direitos do Homem. Na opinião de BURCA, o silêncio dos tratados iniciais consubstanciava uma estratégia «pragmática interina» na direção de uma Europa de direitos.

² Sobre a proteção dos direitos fundamentais nos primórdios da UE, na doutrina portuguesa, *vd.* MARTINS, Ana Maria Guerra: *A natureza jurídica da revisão do Tratado da União Europeia*, 2000, pp. 136 e 225; «A proteção dos DF em Portugal e na União Europeia», *in Estudos Europeus*, Ano I, n.º 2, 2007, pp. 113-147; *Direito Internacional dos Direitos Humanos*, pp. 273-293; SOARES, António Goucha, *A Carta*

os direitos consignados na CDFUE; os previstos nos tratados; e os princípios gerais de direito da União, deles fazendo parte incidível as tradições constitucionais comuns e o conteúdo dos direitos consagrados na CEDH – ainda que interpretados e aplicados sob o crivo do direito da União.

Vale a pena ressaltar que a CEDH não visava criar novos direitos substantivos vinculativos para os seus Estados-Parte, mas sim colocar os direitos que consignou sob proteção internacional. Ora, apesar da convergência material entre os direitos revelados pelo TJUE e os reconhecidos pela CEDH a segurança jurídica e o risco de divergências interpretativas³ entre os respectivos tribunais justificaram que se ponderasse a possibilidade de efectuar um controlo externo do respeito pelos direitos fundamentais⁴ por parte da Comunidade Europeia (CE), mediante a adesão àquela Convenção.

dos Direitos Fundamentais da União Europeia. A proteção dos Direitos Fundamentais no ordenamento comunitário, 2002, pp. 7-38; QUADROS, Fausto de, *Direito da União Europeia - Direito Constitucional e Administrativo da União Europeia*, 2004, pp. 126-140; MACHADO, Jónataa, *Direito da União...*, cit., pp. 256-267; GORJÃO-HENRIQUES, Miguel, «A evolução da proteção dos Direitos Fundamentais no espaço comunitário», in *Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia*, 2001, pp. 17 e ss; DUARTE, Maria Luísa - «A União Europeia e os Direitos Fundamentais - Métodos de Proteção», in *Estudos de Direito da União e das Comunidades Europeias*, Coimbra: Coimbra Editora, 1999, pp. 11 ss.; «O modelo europeu de proteção dos Direitos Fundamentais – dualidade e convergência», in *Estudos de Direito da União e das Comunidades Europeias*, vol. II, pp. 191-203; MARTINS, Patrícia Fragoso, *Da proclamação à garantia efetiva dos Direitos Fundamentais – em busca do due process of law na União Europeia*, 2007, pp. 15-64; RAMOS, Rui Moura - «A Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia e a proteção dos Direitos Fundamentais», in *Cuadernos Europeos de Deusto*, n.º 25, 2001, pp. 161 ss.; TEIXEIRA, Sónia *A proteção dos Direitos Fundamentais na Revisão do Tratado da União Europeia*, 1998; PAIS, Sofia Oliveira - «A proteção dos Direitos Fundamentais na União Europeia», in *Estudos de Direito da União Europeia*, 2012, pp. 115-130.

³ Neste sentido, *vd.* Ac. de 26/6/1980, *National Panasonic*, Rec. 1980, onde o Tribunal, sem negar a proibição das intervenções arbitrárias e desproporcionadas do poder público, seguiu uma interpretação diferente da liberdade individual estabelecida pelo art. 8.º da CEDH afirmando que o direito ao respeito pela vida privada e familiar, do seu domicílio e da sua correspondência, apenas se aplicaria às pessoas particulares e não às empresas. Do mesmo modo, no Ac. de 21/09/1989, *Hoechst c. Comissão*, refere-se que o art. 8.º da CEDH apenas se aplica à liberdade individual, não podendo os estabelecimentos comerciais invocá-lo contra os poderes da Comissão, no que concerne ao cumprimento da função que lhe foi conferida pelo TCEE, a qual seria a de velar pelo respeito das normas relativas à concorrência no âmbito de funcionamento do mercado comum. Convém salientar que, três anos depois, o TEDH aplicou o art. 8.º da CEDH no caso de uma busca num escritório de um advogado no decurso de uma investigação criminal contra uma terceira pessoa (Affaire *Niemitz*, arrêtu do 16/12/1992, Série A, n.º 251-B, pars. 29 e 31). Com interesse nesta matéria, é também pertinente referir o Ac. de 4/10/1991, *Grogan*, proc. C-159/90, onde o Tribunal foi chamado a pronunciar-se sobre a compatibilidade entre liberdade de expressão dum regime nacional que proibia a difusão de informações sobre clínicas que praticavam a interrupção da gravidez situadas noutro Estado-Membro. Tratava-se de aferir a compatibilidade entre liberdade de circulação de serviços e liberdade de informação, bem como do próprio direito à vida. O Tribunal escusou-se a pronunciar-se sobre tal compatibilidade pois a sua posição poderia ser divergente com o TEDH, como se verificaria posteriormente no ac. do TEDH sobre o mesmo assunto. Não obstante, ambas as jurisdições encontraram o necessário ajustamento e controlo recíproco para obviar às potenciais divergências interpretativas. Sobre o sentido e alcance do art. 8.º da CEDH, *vd.*, por todos, ALMEIDA, Susana, *O respeito pela vida (privada e) familiar na jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem: a tutela das novas formas de família*, 2008, pp. 63-112. DUARTE, Maria Luísa, *União Europeia...*, op. cit., p. 111.

⁴ *Vd.*, neste sentido, Memorando da Comissão sobre a Adesão da Comunidade à CEDH de 1979, publicado no Bul. CE, supl. n.º 2/79, p. 3 e ss, onde se salientava a vantagem de submeter a CEE a um controlo idêntico ao dos Estados-membros, o aumento da certeza jurídica e a incorporação da CEDH, na ordem jurídica comunitária. Sublinhando a incerteza jurídica e a necessidade de um árbitro final nas questões

Aquele instrumento internacional, hoje subscrito por 47 Estados europeus, visa garantir os direitos fundamentais e prevê um mecanismo de controlo supranacional dos actos estaduais que possibilita aos indivíduos (sob a sua jurisdição ou dos demais Estados contratantes), vítimas de violação dos direitos nela consignados (art. 34.º CEDH), invoca-la nos tribunais internos (juíz nacional é o juiz ordinário da Convenção) e recorrer directamente para o TEDH – ainda que após a exaustão dos meios nacionais disponíveis, circunstância que constitui um privilégio para qualquer indivíduo.⁵ Ademais, acrescentando a esta virtualidade, a qualidade de vítima nunca foi interpretada de forma estrita pelo TEDH, podendo gozar deste estatuto qualquer pessoa que visse os seus direitos fundamentais violados, por acto ou omissão, ainda que de modo virtual ou potencial, e ainda que não directamente. Nesta perspectiva, antes do Tratado de Lisboa (TL), era mais fácil para um indivíduo preencher o conceito de vítima para efeitos da protecção da Convenção, do que demonstrar, junto ao TJUE, a sua legitimidade processual activa⁶.

Temos de reconhecer que esta situação - juntamente com o alargamento do contencioso do TJUE aos antigos pilares de Maastricht⁷ (com especial incidência no terceiro) - foi significativamente otimizada pelo TL, ainda que continue a residir no mecanismo do art. 267.º o principal instrumento pelo qual os indivíduos conseguem aceder ao pretório de Luxemburgo.

potencialmente conflituosas, *vd.* HILF, Meinhard «Os Direitos Fundamentais na Constituição Europeia», *in Uma Constituição para a Europa*, Coimbra: Almedina: 2004, p. 187. Com a mesma opinião, TULKENS, Françoise «L'Union Européenne devant de la Cour Européenne des droits de l'homme», *in RUDH*, vol. 12, n.º 1-2, 2000, p. 50.

⁵ Os Estados estão obrigados a garantir a existência, a nível interno, de uma qualquer via apta à garantia - da vítima e sua família - da substância dos direitos reconhecidos pela Convenção. O juiz nacional pode analisar as alegadas violações dos direitos reconhecidos na Convenção e está melhor situado do que o juiz internacional, devido à falta de coatividade das normas internacionais. Só posteriormente deve haver lugar ao funcionamento de mecanismos institucionais de natureza jurisdicional que permitam ao indivíduo aceder directamente à justiça internacional. Com efeito, o TEDH é um tribunal internacional, de carácter permanente e de jurisdição obrigatória, com competência contenciosa e consultiva, que toma conhecimento dos factos supostamente lesivos da convencionalidade, mediante a apresentação de uma petição individual ao TEDH. A este tribunal cabe examinar a admissibilidade das queixas, fixar os factos, procurar a conciliação das partes e proferir a sentença final. Sobre o funcionamento do sistema institucional da CEDH, *vd.* DUARTE, Maria Luísa «A Convenção Europeia dos Direitos do Homem – uma nova etapa», *in Organizações Internacionais*, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1999, pp. 613-634. Sobre os poderes de plena jurisdição do TEDH, *vd.* SUDRE, Frédéric *Droit Européen et international des droits de l'homme*, 1989, 9.ª ed, Paris, 2008, pp. 646-648.

⁶ O TL, no art. 263.º TFUE, flexibilizou os requisitos de legitimidade activa para os particulares constituindo no seu texto a decisão do TPI no processo *Jégò-Quééré*, de modo a possibilitar a um particular a interposição de um recurso de anulação de um regulamento, sempre que este acto não necessite de medidas de implementação e lhe diga directamente respeito. O mesmo se diga para os actos dirigidos a terceiros. Devido à Carta não alargar as competências das instituições, será questionável se o conceito de legitimidade processual activa poderá evoluir para um concepção mais adequada à protecção dos direitos fundamentais dos indivíduos.

⁷ De que, aliás, os casos *Seggi e Gestoras Pró Aministía*, ac. de 27/2/2007, proc. 355/04 e C-354/04 P, eram já paradigmáticos, ampliando os poderes jurisdicionais conferidos pelos Tratados, mediante o envio a título prejudicial de medidas que produziam efeitos jurídicos junto a terceiros, tomadas no âmbito do segundo e terceiro pilares.

Não obstante, ainda que o TEDH tenha tido a preocupação de assegurar o equilíbrio entre ambos os ordenamentos, declarando a presunção da protecção equivalente⁸ assegurada pelo direito da União, é verdade que não abdicou do poder de fiscalização das medidas nacionais de transposição de directivas ou de concretização de regulamentos, por via da apreciação das queixas intentadas pelos Estados-membros ou particulares.⁹ Na verdade, como em qualquer presunção, também esta poderia ser ilidida se o TEDH concluísse que a protecção dos direitos decorrentes da Convenção – enquanto “instrumento constitucional da ordem pública europeia” - fosse manifestamente deficiente. Desta forma, mesmo

⁸ Entendia-se que a protecção era equivalente - escusando-se a fiscalização do TEDH - quando levasse ao mesmo resultado que os mecanismos da Convenção consagrariam (equiparável). Só assim não acontecendo quando não houvesse apreciação do caso; quando a sua interpretação fosse muito restritiva do direito à ação; quando a sua jurisprudência fosse desconforme com jurisprudência sedimentada do TEDH. Neste caso concreto, a decisão da Irlanda que cumpria uma norma de Direito da União (apreensão de uma nave turca cedida a uma empresa Jugoslava que, situada no contexto das sanções decretadas contra a ex-Jugoslávia, se revelava susceptível de ofender o direito de propriedade garantido pelo Protocolo n.º 1 à Convenção), acabou por ficar imune à fiscalização do TEDH devido a este abster-se de conhecer do fundo da questão. Sobre este conceito, *vd.* ROCHA, Armando *O Contencioso dos Direitos do Homem no Espaço Europeu – o modelo da Convenção Europeia dos Direitos do Homem*, 2010 p. 71. O critério da protecção equivalente foi formulado pela Comissão dos Direitos do Homem, no caso *M e Co. C. Alemanha*, proc. n.º 13258/87: Decisão da Comissão, de 9/2/1990, que afirmava que a atribuição de competências a uma organização internacional não era incompatível com a CEDH se os direitos fundamentais recebessem dessa organização o respeito e protecção equivalente à que ela já outorgava a tais direitos – mantendo-se os Estados responsáveis por violações da Convenção, resultantes de obrigações internacionais posteriormente assumidas. A sucessiva jurisprudência do TEDH (desde 2009) foi esclarecendo que esta presunção – ainda que difícil de ilidir - não era irreversível, reclamando em arestos recentes que a Convenção materializa um instrumento de «ordem pública europeia» dotado de imperatividade suficiente para se sobrepor a qualquer entendimento que a viole, assim arrogando o seu papel de último árbitro da validade dos direitos fundamentais no espaço internormativo europeu. De salientar que o TEDH começa a esboçar uma extensão da sua competência, pois entra na apreciação do regime processual das questões prejudiciais e na forma de actuação do TJUE bem como formula a “inversão da presunção” de protecção equivalente. Ainda assim, nem sempre o TEDH imputa aos Estados-membros a responsabilidade por actos praticados pelas instituições europeias, como parece ter sido o caso do processo *Connolly* (decisão de 9/12/2008, recurso n.º 73274/01), contra 15 Estados-membros da União a propósito da falta de resposta às Conclusões dos Advogados-Gerais, com o direito de processo equitativo, previsto no art. 6.º, par. 1 da CEDH. Sobre esta perspectiva, *vd.* DUARTE, Maria Luísa *União Europeia, op. cit.*, p. 417. Com especial interesse, *vd.* SUDRE, Frédéric *Droit Européen et international des droits de l’homme, op. cit.*, p.698 ss.

⁹ Neste sentido, no proc. *Bosphorus v. Irlanda (Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret Anonim Sirketi c. Irland/v.Ireland* [GC], n.º 45036/98, CEDH/ECHR 2005-VI, de 30/6/2005), o Estado Irlandês invoca a competência do TEDH “apenas” nos casos em que a hipotética violação da Convenção (princípio da “presunção da inocência”) se situe na margem de liberdade de um Estado, o que não era o caso – pois tratava-se de um acto vinculado. No fundo o TEDH absteve-se de conhecer a queixa (inadmissibilidade *ratione materiae*), abrigoando-se na presunção de conformidade de que a ordem jurídica da União proporcionaria uma protecção equivalente à da própria Convenção. Equivalente significa, na linguagem do tribunal, equiparável. Todavia o TEDH reconheceu a responsabilidade dos Estados-membros ao implementar o DUE. Para um estudo do caso, *vd.* ROCHA, Armando *op. cit.*, pp. 68 e ss, e BESSELINK, Leonard F.M., “*The European Union and the European Convention on Human Rights after the Lisbon Treaty: from Bosphorus sovereign to full scrutiny?* SSRN Working Paper, 2008. De salientar, todavia, que desde o Ac. *Cantoni c. França*, o TEDH assumiu que os actos de execução de direito da União estavam ao abrigo da sua fiscalização – averiguando a responsabilidade *ratione personae* de um Estado-membro a propósito do cumprimento de uma obrigação comunitária, a menos que tais actos revelassem um carácter estritamente vinculado - situação em que o titular do direito violado apenas poderia usufruir dos meios contenciosos ou voluntários disponibilizados pela União.

sem adesão formal, os Estados tinham de respeitar a CEDH e não podiam diminuir a sua responsabilidade por via da transferência de competências para a CE,¹⁰ o que permitiu ao TEDH ir controlando indirectamente a convencionalidade dos actos das instituições comunitárias. Neste contexto, a “almejada” adesão seria – na sua essencialidade - um meio de prevenir os conflitos advindos de divergências interpretativas¹¹ e a materialização simbólica da fusão das duas Europas dos direitos fundamentais.

Acontecendo tal adesão, a natureza de *ius cognoscendi* da Convenção de Roma transmutar-se-ia para fonte autónoma de direito da União, deixando de ser aplicável apenas pela via da incorporação dos princípios, ainda que com um “significado particular”. Por outro lado, ascendendo à qualificação de Acordo Internacional (bilateral) a interpretação do TEDH vincularia as instituições da União (Tribunal incluído) e primária sobre o direito derivado (art. 216.º, n.º 2 TFUE). Ainda assim, é certo que não prevaleceriam sobre os Tratados e seus Protocolos, (nem agora sobre a CDFUE).

¹⁰ Cfr. Proc. *Matthews c. Reino-Unido*, n.º 24833/94, Ac. de 18/2/1999. Neste caso, anterior aos já referidos, o TEDH acabou por condenar o R.U. por violação da Convenção e fixou uma reparação razoável, com base num acto nacional de execução de uma norma de direito primário que excluía Gibraltar das eleições europeias. A Sra. Matthews ter-se-ia queixado ao TEDH da violação do art. 3.º do Protocolo n.º 1, bem como do art. 14.º da CEDH, permitindo ao TEDH pronunciar-se sobre o funcionamento do sistema institucional comunitário, em particular sobre a natureza do PE, enquanto órgão legislativo, e concluir pela imputação da responsabilidade ao RU por ter ratificado os Tratados. Segundo o TEDH, o RU teria subscrito um ato comunitário de direito originário que alargava as competências daquela instituição, introduzidas pela revisão do Tratado de Maastricht, livremente ratificado pelo RU e restantes Estados-membros. A ratificação unânime dos Estados exprimia, por conseguinte, a sua vontade soberana acarretando a sua corresponsabilidade pelos efeitos causados. Tratava-se de um caso de responsabilidade internacional dos Estados-membros por atos das instituições comunitárias, a eles imputável a título coletivo e solidário, em virtude da sua participação conjunta na feitura de instrumentos internacionais que, no caso, atentavam contra o direito de voto e contra a proibição de todas as formas de discriminação. Estavam em causa atos comunitários cujos efeitos jurídicos se repercutiam sobre as pessoas abrangidas pela «jurisdição» dos Estados Parte, relativamente aos quais o TEDH não podia exercer controlo directo por se tratar de direito comunitário originário. Este acto consubstanciaria um exemplo de uma transferência de responsabilidades sem «proteção equivalente». O TEDH reiterou que, efetivamente, todos os atos da UE, enquanto tal, não podiam ser objetados perante o TEDH, devido à CE não ser Parte contratante. Contudo, não excluiu a responsabilidade dos Estados pela transferência de competências. O RU viria a ser obrigado a assegurar os direitos garantidos pelo art. 3.º do Protocolo n.º 1, em Gibraltar, não obstante as eleições serem puramente nacionais ou europeias. Esta decisão ilustra a vontade do TEDH assumir a sua jurisdição, ressaltando que os Estados Parte, naquelas circunstâncias, seriam sempre responsáveis *ratione materiae* o que poderia beliscar a autonomia da ordem jurídica comunitária. Tratava-se, assim, da proclamação da responsabilidade colectiva ou solidária dos Estados-membros pelas consequências produzidas pelos tratados – todavia, a Sra. Matthews não pôde – efectivamente – exercer o direito que invocava! Sobre esta fase inicial, *vd.* CHUECA SANCHO, *Àngel Los derechos fundamentales en la Unión Europea*, 1999, pp. 243-259.

¹¹ Salientando a importância do diálogo dos juízes, *vd.* RAMOS, Rui Manuel Moura, «O Tratado que Estabelece uma Constituição para a Europa e a posição dos Tribunais Constitucionais dos Estados-membros no sistema jurídico e jurisdicional da União Europeia», *in Estudos em Homenagem ao Conselheiro Cardoso da Costa*, 2005, Vol. II, p. 394; MADURO, Miguel Poiares, *A Constituição Plural - Constitucionalismo e União Europeia*, 2006, p. 290; R. ALONSO GARCIA, *Justicia constitucional y Unión Europea*, Madrid: Civitas, 2005, p. 41; ANDRADE, Carlos Vieira de «A Carta Europeia dos Direitos Fundamentais e as Constituições nacionais», *in Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia*, vol. 2, 2001, p. 87; MIRANDA, Jorge e MEDEIROS, Rui, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo I, 2005, p. 94; MORAIS, Carlos Blanco de, *Justiça Constitucional – Garantia da Constituição e Controlo da Constitucionalidade*, Tomo I, 2.ª ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2006, pp. 605 e 635-636.

O que é dizer que a União passaria a estar sujeita a uma fiscalização externa, nos termos do art. 1.º da CEDH. Ademais, tal adesão resolveria os problemas de uma jurisprudência casuística; diluiria as resistências constitucionais ao primado; submeteria a CE ao mesmo tipo de controlo normativo externo suportado pelos Estados-membros,¹² colocando o TJUE numa posição idêntica aos tribunais nacionais.

Porém, como é do conhecimento geral, quando consultado pela primeira vez para o efeito o Tribunal proferiria o Parecer n.º 2/94¹³, já referido, afirmando que a CE, não sendo um Estado, (naquele estágio de evolução) não poderia aderir à CEDH, devido aos direitos fundamentais não se incluírem no âmbito das competências explícita ou implicitamente atribuídas.¹⁴ Segundo o Tribunal, o então art. 235.º do TCEE, não constituiria a base jurídica para o efeito, devido à adesão a organizações de protecção de direitos fundamentais não se situar no quadro dos objectivos comunitários. A exigência do respeito pelo princípio da atribuição de competências (par. 23) impediu que nem mediante o recurso ao art. 308.º do TCE (par. 30), fosse possível conferir às instituições o poder de celebrar acordos internacionais naquele domínio (ponto 26), acarretando tal faculdade consequências a nível constitucional apenas realizáveis mediante modificação dos tratados, ultrapassando o âmbito do seu poder consultivo.

Ora, a resposta do TJCE indiciava que a questão da adesão não seria uma questão encerrada, tornando-se claro que bastaria aos Estados acrescentar aos Tratados a base jurídica necessária para concretizar tal desiderato. Circunstância que as revisões posteriores à prolação do parecer não resolveram, antes optando pela consagração (art.s F do TM e 46.º al.d) TA) da evolução jurisprudencial em sede de protecção de direitos fundamentais no seu teor – incorporando e “absorvendo” a CEDH indirectamente na ordem jurídica comunitária¹⁵.

¹² Sobre a questão da adesão *vd* BURCA, Gráine “Fundamental Rights and Citizenship”, *in* WHITE, Bruno de (ed.), *Ten Reflections on the Constitutional Treaty for Europe*, E. book de 2003 pelo Robert Schuman Centre for Advanced Studies and European University Institute, San Domenico di Fiesole, p. 25 ss e, em especial JACQUÈ, Jean-Paul, “The accession of the European Union to the European Convention of Human Rights and Fundamental Freedoms,” *CMLR*, 2011, p.1000 e 1001, e v. nossa nota 1. Na doutrina portuguesa, apresentando argumentos a favor da adesão, *vd* MOREIRA, Vital “*Respublica*” *Europeia – estudos de Direito Constitucional da União Europeia*”, *in* “A adesão da União Europeia à Convenção Europeia de Direitos Humanos”, Coimbra Editora, 1.ª ed. 2014, p. 214 e 239. Sobre o receio que o escrutínio externo causava ao Tribunal, J.H.H. WEILER e SYBILLA C. FRIES - *A Human Rights Policy for the European Community and Union: the question of competences*, Cambridge: Harvard Law School, Jean Monnet Working pPapers, n.º 4/99, 1-28, <http://www.jeanmonnetprogram.org/archive/papers/99/990401.html>.

¹³ Col. 1996, p I-1759 ss. Para um estudo profundo sobre o Parecer 2/94, *vd*. SCHUTTER, De Olivier - «L’adhésion de la Communauté européenne à la Convention européenne des droits de l’homme. A propos de l’avis 2/94 du 28 mars 1996», *in* CDE, 1996, pp. 555 ss.

¹⁴ Contra esta tomada de posição do TJCE, *vd*. HERMIDA DEL LLANO, Cristina *Los Derechos...*, *cit.*, p. 211: «(...) la protección de los derechos humanos es un objetivo comunitario, y además que es necesario para el funcionamiento del mercado común. Del mismo modo, también se debe constatar que la adhesión de la Comunidad al CEDH es imprescindible para llevar a cabo este objetivo de la protección de los derechos humanos».

¹⁵A protecção dos direitos fundamentais na União não passou, portanto, pela elaboração de um catálogo formal. Antes optou por uma metodologia de receção de tais direitos dos seus Estados-membros e das orientações contidas nos instrumentos internacionais em que aqueles haviam colaborado ou aderido, bem

Foi neste contexto que o Conselho Europeu de Colónia, em 1999, aprovaria a necessidade de elaborar um projeto de uma Carta de direitos fundamentais da União Europeia (CDFUE), reunindo e compilando um conjunto de direitos civis e políticos, económicos e sociais que vinculariam as instituições e os Estados-membros. As Conclusões do Conselho propugnavam pela necessidade de assegurar a proteção dos direitos fundamentais, enquanto condição imprescindível para a legitimidade da União, mediante a elaboração de uma declaração de direitos, que facultasse a sua visibilidade aos cidadãos, sem alargar o âmbito dos direitos protegidos na esfera do ordenamento comunitário.

Ou seja, depois de recusada a via da submissão a um controlo externo, foi-se desenvolvendo a ideia da criação de um catálogo de direitos.¹⁶ Foi assim aprovada a criação de uma instância *ad hoc*, cujo objetivo se consubstanciava em apresentar um projeto de Carta de direitos fundamentais «(...) na qual fiquem consignados, com toda a evidência, a importância primordial de tais direitos e o seu alcance para os cidadãos da união».¹⁷ A instância designada teria sido mandatada para redigir o referido projeto, cuja versão final foi apresentada à apreciação dos chefes de Estado e do Governo, reunidos em Biarritz, em outubro do mesmo ano. Uma vez verificado o consenso dos Estados, a Carta seria aceite solenemente no Conselho Europeu de Nice e proclamada pelos presidentes do PE, Conselho e Comissão.

Tratava-se, portanto, da constitucionalização de um autónomo catálogo, circunscrito à reafirmação dos direitos já revelados pelo Tribunal. Com efeito, nos termos do 5.º parágrafo do seu Preâmbulo¹⁸ declara-se que a Carta “reafirma” direitos cuja origem decorria das tradições constitucionais e das obrigações internacionais comuns dos seus

como pela redação de um dispositivo de cariz constitucional que, informando os indivíduos sobre as fontes dos direitos pelos quais se vinculava, materializava a axiologia comum e transversal ao funcionamento da União. Este sistema, contudo, contribuía para a existência de elementos de incerteza quanto à visibilidade, posição hierárquica, conteúdo, âmbito e alcance de proteção efetiva dos direitos em causa.

¹⁶ Sobre a questão da vinculatividade da Carta, *vd.* MEDEIROS, Rui «A Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, a Convenção Europeia dos Direitos do Homem e o Estado Português», *in* *Nos 25 anos da Constituição da República Portuguesa de 1976. Evolução Constitucional e Perspetivas futuras*, 2001, pp. 282 e ss.

¹⁷ Conclusões da Presidência do Conselho Europeu de Colónia, de 3-4 de junho de 1999, par. 18 e Anexo IV, disponível em <http://ue.eu.int/ueDoc/cms-Data/docs/pressData/en/ec/Kolnen.htm>

¹⁸ De referir que o projeto inicial da Carta não previa um Preâmbulo. Apenas quando foram apresentadas as Anotações se indicou que a Carta teria um Preâmbulo próprio. Em 14 de julho de 2000, as propostas do projeto de Preâmbulo foram tornadas públicas pelo *Praesidium*. As mesmas viriam a conhecer (exceto os pars. 1 e 2), em 28 de julho do mesmo ano, várias alterações, empreendidas sob responsabilidade do *Praesidium*. A proposta final foi apresentada em 30 de julho e não encontrou obstáculos por parte dos Estados e da Convenção. Em 21 de setembro, sem numeração, o Preâmbulo viria a conhecer um novo parágrafo (herança cultural, humanista e religiosa), um acréscimo (a palavra “paz”) e outras significativas alterações (“herança cultural, humanista e religiosa” por “consciente do seu património espiritual e moral”), sendo a substituição, no sétimo parágrafo, do vocábulo “garante” por “reconhece”, a diferença que revestiu maior significado salientando a intenção declarativa da Carta e não constitutiva. O seu conteúdo, em 2004, viria a ser novamente alterado, ainda que pontualmente (2.ª parte do ponto 5). Sobre esta questão, *vd.* sucessivamente: CHARTRE 4123/1/00. V. 1. CONVENT 5; CHARTRE 4112/2/00. REV 2. BODY 5; e CHARTRE 4400/00. CONVENT 43; CHARTRE 4422/00. CONVENT 45; CHARTRE 4470/1/00 REV 1. CONVENT 47; CHARTRE 4478/00. CONVENT 50.

Estados-Membros, da CEDH, das Cartas Sociais aprovadas pela União e pelo Conselho da Europa, bem como da jurisprudência do TJUE e do TEDH. No mesmo sentido, o art. 6.º, n.º 1, do TUE–L, refere que a União “reconhece” os direitos, as liberdades e os princípios nela enunciados. O 6.º par. do Protocolo (N.º 30), relativo à aplicação da Carta à Polónia e ao RU, também ressalta aquela intenção codificadora. E, no mesmo sentido, a Declaração N.º 1, dedicada à Carta, sublinha que ela «confirma os DF garantidos pela Convenção Europeia para a *Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais e resultantes de tradições constitucionais comuns aos Estados-Membros*».

Numa primeira leitura, com efeito, parecia tratar-se de uma compilação dos direitos «vigentes» da União, embora alguns deles ultrapassassem a cristalização do acervo existente, não apresentando ligação nítida com o exercício das suas competências. Assim, não obstante o mandato apertado que deu mote à sua elaboração, pensamos que a Carta oscila entre duas vocações divergentes: ser o magma de um verdadeiro corpo constitucional de uma “União de direito”; ou ser expressão da fronteira entre a autonomia da União e os limites constitucionais ao processo de integração europeia.

Desse modo, uma vez criada a CDFUE proporcionar-se-ia à União a legitimidade, visibilidade e segurança jurídica de que os particulares careciam.¹⁹ Por consequência, em nossa opinião, o aspeto mais inovador do Tratado de Nice (TN), apesar da reformulação do art. 7.º TUE consiste na sua aprovação, apesar de não se ter constituído sob forma de um texto jurídico vinculativo.

2.1. O Tratado de Lisboa, a base jurídica, o procedimento de adesão e as negociações com o Conselho da Europa

Como é sabido, a possibilidade da adesão da UE à CEDH acabaria por vir a acontecer no TL, fornecendo ele, no seu art. 6.º, n.º 2, TUE-L, a necessária base jurídica para a União integrar o sistema da CEDH, o que aliás constitui um dever jurídico, ainda que pressupondo a “aceitação” de todos os seus Estados-parte, como já foi referido.²⁰

Não sendo um Estado a submissão da União ao poder de fiscalização de uma organização internacional especializada em direitos humanos constituía uma questão de grande sensibilidade. Nesse quadro, o acordo de adesão exigia unanimidade do Conselho na aprovação da decisão de celebração, após assentimento do PE (art. 218.º, n.º 6, a) ii) TFUE), e o acto de celebração teria de ser precedido de “aprovação” de todos os Estados-membros da União, em conformidade com as suas normas constitucionais (art. 218.º, n.º 8 do TFUE)²¹. Por outro

¹⁹ Neste sentido, *vd.* VITORINO, António *A Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia*, 2002, p. 14 e VENTURA, Catarina Sampaio «Contexto e Justificação da Carta», *in A Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia*, Coimbra: Coimbra Editora, 2001, p. 41.

²⁰ *Vd.* <http://register.consilium.europa.eu/pdf/pt/11/st18/st18117.pt11.pdf>

²¹ Ou seja, nos termos dos Tratados (art. 218.º TFUE) o projecto de adesão precisa de: iniciativa da Comissão e posterior mandato do Conselho (unanimidade); negociação pela Comissão; assentimento

lado, era ainda exigível a posterior “ratificação” do Acordo bilateral de adesão por parte de todos os Estados-membros da UE, enquanto Estados-parte na Convenção e pela UE (art. 10.º do projecto); e, por último o Acordo careceria de aprovação dos 47 Estados Parte da CEDH, onde se incluíam os 28 Estados-membros da União. Um “duplo” compromisso por parte dos Estados - enquanto membros da UE e partes da CEDH - que evidenciava que tal adesão seria um sinal político de convergência a nível de direitos fundamentais partilhados com a grande Europa e um sinal de credibilidade para a UE.

Com vista a atingir tal desiderato, em 2002, a Convenção sobre o futuro da Europa fez estabelecer um grupo de trabalho (II) para avaliação das possibilidades de celebração de tal tratado, nos termos do art. 218.º, n.º 6 e 8. Por sua vez, na Cimeira de Varsóvia do Conselho da Europa, em 2006, bem como no Conselho Europeu de Dezembro, de 2009, acordou-se na necessidade urgente da adesão²² - tanto a nível substancial, como a nível jurisdicional. Por sua vez, o PE aprovou, em Maio de 2010, uma Resolução sobre aspectos institucionais e políticos da adesão, indiciando que aprovaria o futuro acordo de adesão.

Neste quadro, desde Março de 2010 que a UE, através da Comissão²³ e do Grupo de trabalho de Direitos Fundamentais (criado ao abrigo do art. 218.º, n.º 4, TFUE), foi determinando as “directivas” de negociação no estrito respeito das condições previstas no art. 6.º, n.º 2, do TUE, na Declaração *ad* n.º 2 daquele dispositivo, e no Protocolo (N.º8). Nos termos deste Protocolo, o acordo de adesão deveria incluir cláusulas que respeitassem as «características próprias da União e do Direito da União»; não deveria afectar as competências e atribuições das instituições e da União, nem a situação dos Estados-membros relativamente à CEDH; e deveria preservar as especificidades²⁴ do direito da União.

As negociações iniciaram-se formalmente em Julho de 2010, tendo o Comité de Ministros do Conselho da Europa encarregue o Comité Directivo para os Direitos Humanos (CDDH) de produzir os trabalhos para a elaboração dos instrumentos jurídicos necessários para o processo de adesão²⁵, em cooperação com os representantes da União e dos Estados-membros (CDDH-EU). Com efeito, também pelo lado da CEDH foi necessário ultimar situações delicadas, devido à Convenção estar apenas vocacionada para a adesão de Estados, o que justificou a elaboração do Protocolo N.º 14, que, como já referimos,

do PE e conclusão do acordo mediante decisão do Conselho (unanimidade); aprovação do Acordo pelos Estados-membros da UE, em conformidade com os respectivos procedimentos constitucionais.

²² Doc. 17024/09 CO EUR-PREP 3, JAI 896, POLGEN 229 de 2 de Dezembro de 2009.

²³ Doc 10630/1/10 VER 1, PRESSE 161, PR CO 1.

²⁴ Cujos ac. de 5/2/1963, *Van Gend en Loos*, proc. 26/62, e de 15/07/1964, *Costa Enel*, proc. 6/64, são bem ilustrativos, e de que o Projecto de Relatório explicativo fez ressaltar que a competência do TEDH, no que concernia à aferição da compatibilidade entre o direito da União e a CEDH não prejudicaria o princípio da interpretação autónoma do direito da União.

²⁵ Relatório aprovado pelo Comité Directivo para os Direitos do Homem, em especial a 53.ª reunião de trabalho (25-28 de junho de 2002), v. DG-II (2002) 006 CDDH (2002) 010 Addendum 2; sobre o mandato conferido pelos delegados dos Ministros, v. doc. CDDH (2010) 008 de 3 de junho de 2010, sobre a reunião de 26 de maio de 2010 e a questão da participação da União no sistema da Convenção, v. Decisão n.º CM/882/26052010.

introduziu as necessárias modificações no art. 59.º da CEDH²⁶. Desde aí, tomaram forma oito reuniões das instâncias referidas e foram elaborados vários projectos de instrumentos jurídicos, relatórios explicativos e modelos de entendimento necessários a tal empreendimento,²⁷ tendo a versão definitiva do projecto de Acordo Internacional para a adesão sido apresentada em Relatório ao Comité de Ministros em Outubro de 2011,²⁸ acompanhada de um Relatório Explicativo sobre a elaboração dos instrumentos jurídicos necessários. Posteriormente, durante o ano de 2012 e até Abril de 2013,²⁹ o processo de negociação foi sendo desenvolvido também pela Comissão Europeia e o grupo de negociação do CDDH para finalizar os instrumentos de adesão.

Nesse entretanto, o Conselho propôs algumas emendas ao projecto, essencialmente no que concernia à imputabilidade dos actos da PESC e PCSD (controlo da violação de direitos fundamentais relativamente à actuação da União).³⁰ Durante todo este processo as reuniões entre delegações do TJUE e do TEDH, deram origem a uma *Declaração conjunta* de ambos os Tribunais na sua sequência³¹.

Todos os Estados-membros e instituições que apresentaram observações acabaram por concluir pela compatibilidade do projecto face aos Tratados. Todavia, atenta a dimensão constitucional do Acordo que vincularia a UE, a Comissão solicitou ao TJUE o parecer em causa. Sendo o «acordo projectado» o objecto do pedido da Comissão a guardiã dos

²⁶ Bem como no art. 57.º, n.º1, 36.º, 29.º, n.º2 e 33.º da CEDH e outras interpretações aos arts. 35.º e 55.º, da mesma Convenção.

²⁷ CDDH-EU (2010) 01 a CDDH-EU (2010)16 e CDDH-EU (2011) 01 a CDDH-EU (2011)16 (disponíveis no sítio do Conselho da Europa (<http://www.coe.int/hrlawpolicy>) em http://www.coe.int/t/dghl/standard-setting/hrpolicy/acession/working_documents_fr.asp).

²⁸ Documento CDDH (2011) 009 de 14 de outubro de 2011 (projecto de acordo de adesão, projecto de regra a acrescentar às regras do Comité de Ministros, projecto de modelo de entendimento, e projecto de relatório explicativo do Acordo de Adesão).

²⁹ Relatório final do CDDH de 5 de Abril de 2013, v. 47+1 (2012) 001, de 4 de junho de 2012, de setembro e de novembro do mesmo ano.

³⁰ A problemática já se havia levantado a propósito do caso *Kadi e Al BaraKaat* (ac. do TJUE 3/9/2008, proc.s C-402/05 P de C-415/05 P, Col. 2010, p. II-5177), proferido na sequência dos acórdãos do TPI de 21/9/2005, *YUSUF e Al Barakaat International Foundation c. Conselho da União Europeia e Comissão*, proc. T-306/01, e *Kadi*, proc. T-315/01, onde se levantava a questão da conformidade de um Regulamento da União, violador de direitos fundamentais, em concreto, do direito de propriedade, do direito de ser ouvido e do direito de defesa, aprovado pela Posição-Comum 2002/402/PESC (JOUE L 2002, 139, p. 4), que era uma acto de direito originário, por sua vez em conformidade com as Resoluções S/RES/1267 (1999) de 15 de Outubro de 1999, S/RES/133 (2000) de 19 de Dezembro de 2000 e S/RES/1390 (2002) de 16 de Janeiro de 2002 do Conselho de Segurança da ONU. Afirmando a existência de um novo constitucionalismo judicial e hermenêutico, que a revisão dos actos da UE implicaria uma revisão indirecta das resoluções das Nações Unidas, que, como fonte de Direito Internacional, prevaleceriam sobre o direito da União, e afirmando que tal acórdão mais não é do que o culminar de uma trajetória constitucional europeia, que, controlando o Regulamento em causa na perspectiva dos direitos fundamentais, fecha o círculo de “cross-fertilisation” judicial que o Tribunal empreendeu, LAZARI, António «La nueva gramática del constitucionalismo europeo», in *RDCE*, Volume 33, Mayo/Agosto 2009, Madrid, pp.501-538.

³¹ Comunicação conjunta dos Presidentes Costa e Skouris de 24 de Janeiro de 2011 (disponível em <http://curia.europa.eu>)

Tratados entregou ao Tribunal os já referidos Projectos de Instrumentos de Adesão, sob os quais os negociadores tinham chegado a acordo.

Nesse contexto, como também já foi referido, a tomada de posição da Advogada-Geral, após análise detalhada de cada problema que o projecto suscitava concluiu pela sua compatibilidade com os Tratados, optando por não propor ao Tribunal a emissão de parecer negativo.

2.2. Os problemas da adesão e a decisão do TJUE – alguns pormenores técnicos

No que concernia à admissibilidade do Parecer o TJUE não hesitou em admitir o pedido da Comissão. Todavia, na apreciação do mérito, o Tribunal entendeu que os trabalhos apresentados (supra-referidos) não se revelavam compatíveis nem com o art. 6.º, n.º 2, TUE, nem com o Protocolo n.º 8 anexo ao Tratado, afirmando que tal adesão não estaria conforme com a Carta constitucional de base da União – que são os Tratados. Perscrutando se a adesão não alterava as atribuições da União; se preservava as suas características específicas e a autonomia do seu Direito; se não beliscaria o disposto no art. 344.º do TFUE - como é do conhecimento geral - emitiu o parecer negativo que aqui se traz à liça.

Aprofundando todos os aspectos que pudessem bulir com a autonomia do direito da União, nomeadamente porque o TEDH apenas decide da compatibilidade com a CEDH e não da validade do direito nacional e da interpretação do direito da União; todas as facetas dos novos mecanismos (institucionais e processuais); e todas as circunstâncias que pudessem adulterar as específicas características do ordenamento jurídico da União (Declaração ad n.º 2 do art. 6.º do TUE); o Tribunal de Luxemburgo entendeu estar-se perante uma possibilidade de lesão das características específicas e da autonomia do direito da União no que concernia à interpretação e aplicação dos direitos fundamentais, nomeadamente podendo afectar a exclusividade da sua competência³² e a subordinação da ordem jurídica da União e do seu contencioso ao sistema de garantia da CEDH.

Com efeito, desde logo, nos termos do art. 1.º da CEDH torna-se necessário aferir em que circunstâncias uma pessoa se encontra sob jurisdição de um Estado-membro ou da União, para ser possível determinar a sua legitimidade passiva num recurso – facto que levanta especiais dificuldades no que concerne à fixação da jurisdição da União, devido à aplicação descentralizada do seu direito e às peculiaridades do seu sistema jurisdicional. Fosse lá como fosse, aos olhos do Tribunal, a concretização da adesão, comportaria a possibilidade de demanda da União, por Estados terceiros e sujeitos não estaduais, ainda que com a salvaguarda do respeito pelo direito primário, enquanto parâmetro de validade do

³² Com efeito, o TJUE tem competência exclusiva, devido à possibilidade de fiscalização da legalidade dos actos institucionais, para, invalidar um acto da União. Sobre esta probabilidade, *vd.* BENOIT-ROHMER, Florence, *Valeurs et droits fondamentaux dans le traite de Lisbonne*, in E. Brosset, C. Chevallier-Govers, V. Edjaharian e C. Schneider, *Le traite de Lisbonne. Reconfiguration ou déconstitutionnalisation del l'Union européenne?* Bruxelles, Bruylant, 2009, p. 162 ss.

direito da União, em especial no campo dos direitos fundamentais.³³ Bem como incluiria no controlo do TEDH toda a actuação da União independentemente do âmbito material do controlo judicial atribuído ao TJUE pelos Tratados e da área geográfica da União.

Devido ao conjunto das razões apontadas, o Tribunal concluiu que o Acordo não poderia entrar em vigor. Razão pela qual sendo tal adesão de cariz obrigatório terá de retirar-se do projecto tudo aquilo que o TJUE disse ser incompatível (art. 218.º, n.º 11, 2.ª parte), para ser possível reiniciar as negociações.

3. A raiz do problema: confluência de ordenamentos e integridade do sistema jurídico da UE

Em virtude da aplicação do direito da União ser descentralizada recai sobre os Estados-membros a obrigação de o implementar nos seus territórios. Assim sendo, o núcleo do problema era a dúvida de que a União, por via da adesão, passando a integrar um sistema internacional comum de garantia jurisdicional de direitos fundamentais, poderia perder a singularidade e a exclusividade do seu sistema jurisdicional e dos próprios fundamentos constitucionais da sua ordem jurídica. Com efeito, aderindo à CEDH, o TEDH poderia fiscalizar directamente a compatibilidade dos Tratados e dos actos de execução do direito da União, por parte dos próprios Estados-membros, relativamente à Convenção. No fundo, o que estava em questão era enlaçar dois sistemas que tinham um percurso paralelo, num único sistema, numa altura em que – precisamente - um deles acrescentara um catálogo de direitos fundamentais que antes não possuía!

Perante a possibilidade de tal enlace causar distúrbios, inclusive de hierarquia, o acordo projectado previu vários instrumentos jurídicos para os evitar. Abdicando aqui de emprender uma análise profunda sobre cada um dos vários institutos propostos, pensamos ser pertinente recordar as particularidades do ordenamento da União e do seu âmbito de jurisdição, bem como as singularidades do seu padrão de jusfundamentalidade, para assim destacar as dificuldades em “misturar” os respectivos sistemas de protecção de direitos fundamentais.

Com efeito, nesta pequena Europa experimenta-se um cruzamento de ordenamentos jurídicos diferenciados, ainda que não hierarquizados. Os Tratados constituem uma ordem jurídica autónoma fundada na primazia sobre o direito interno incompatível; as ordens jurídicas internas formam um ordenamento distinto; e a ordem internacional

³³ Neste sentido, particularmente clara e incisiva, *vd.* MESQUITA, Maria José Rangel de *Introdução ao Contencioso Comunitário – Lições*, Almedina, 2013, p. 264-265, opinião magistralmente demonstrada relativamente à qual concordamos em absoluto. Com efeito, a exclusividade da competência do TJUE apenas ficaria salvaguardada, ou seja, «imune» ao controlo do TEDH, relativamente a direitos que não integrassem o elenco dos direitos da CEDH, nomeadamente os previstos na Carta ou em princípios gerais de direito, que a ordem jurídica da União esteja vinculada a proteger. Tal vicissitude, poderá originar, como acreditamos e esperamos que venha a originar, uma jurisprudência mais protectora dos direitos fundamentais, baseada na Carta e nos seus mecanismos de garantia.

regional, fundada na subsidiariedade da sua intervenção, actua se e quando as normas de direito interno não assegurarem uma protecção equivalente. Foi no seio desta articulação normativa que o TJUE, antes do TL, encontrou o padrão de jusfundamentalidade aplicável, qualificando e interpretando os direitos fundamentais que ia identificando, na qualidade de princípios gerais de direito, incorporando os valores e princípios, oriundos das tradições constitucionais e dos compromissos internacionais, compatíveis com os objetivos dos Tratados.

Ora, nos termos do previsto no n.º 3 do art. 6.º TUE-L aqueles princípios incorporam o direito da União, enquanto princípios gerais, pelo que estruturam, enformam e integram a sua própria “constituição” e individualizam o seu sistema de protecção. Neste sentido, o teor do art. 4.º, n.º 2, TUE-L e o Preâmbulo do Tratado reafirmam o respeito pelos «*direitos que decorrem, nomeadamente, das tradições constitucionais e das obrigações internacionais comuns aos Estados-membros*». Pelo que se pode constatar que o TJUE foi procedendo à incorporação material da CEDH, na ordem jurídica da União.

Os órgãos judiciais nacionais encontram-se vinculados ao respeito pelo bloco de jusfundamentalidade da União, sendo que é a partir dele, e não do interno, que devem apreciar a validade dos dispositivos da União e das medidas estaduais necessárias à sua aplicação. De toda a maneira, a autonomia da ordem jurídica da União implica que a vinculação dos órgãos jurisdicionais aos direitos fundamentais da UE se circunscreva às matérias que revelam de uma ligação com as suas competências, resultando a acção fiscalizadora do Tribunal delimitada pelo princípio da competência de atribuição.

Esta circunstância evidencia que o sistema de protecção de direitos fundamentais da União surgiu como um sistema “interno” de uma União “multinível” – dotado de primado e de efeito directo sobre as ordens jurídicas internas - e, em nítido contraste, o sistema da CEDH foi instituído para ser um sistema internacional de protecção, “externo” aos Estados, despido de funções estaduais e de produção normativa própria – ainda que especializado em direitos humanos. Sob o ponto de vista substantivo, a Convenção “reconhece” um conjunto de direitos aos seus titulares, que (quase) se limita a direitos civis e políticos, e promove a sua garantia por intermédio de mecanismos internos de aplicação dos direitos³⁴, prevendo a atuação do seu órgão judicial a título subsidiário

³⁴ Os Estados estão obrigados a garantir a existência, a nível interno, de um qualquer meio que entendam apto à garantia - da vítima e sua família - da substância dos direitos reconhecidos pela Convenção. Assim, o art. 13.º da CEDH revela-se um instrumento fundamental. Por sua via, o juiz nacional pode analisar as alegadas violações dos direitos reconhecidos na Convenção e está melhor situado do que o juiz internacional. Só posteriormente deve haver lugar ao funcionamento de mecanismos institucionais de natureza jurisdicional que permitam ao indivíduo aceder diretamente à justiça internacional. Com efeito, o TEDH é um tribunal internacional, de carácter permanente e de jurisdição obrigatória, com competência contenciosa e consultiva, que toma conhecimento dos factos supostamente lesivos da convencionalidade, mediante a apresentação de uma petição individual ao TEDH. A este tribunal cabe examinar a admissibilidade das queixas, fixar os factos, procurar a conciliação das partes e proferir a sentença final. Sobre o funcionamento do sistema institucional da CEDH, *vd.* ROCHA, Armando *op. cit.*, pp. 31-43 e DUARTE, Maria Luísa «A Convenção Europeia dos Direitos do Homem – uma nova etapa», *in Organizações Internacionais*, 1999, pp. 613-634.

(e não como quarta via de recurso) – após o esgotamento dos meios internos disponíveis para as vítimas (art. 35.º CEDH).

O TEDH está adstrito a proteger a interpretação correta da CEDH, no respeito da margem de apreciação que permite – ainda que de modo controlado - aos tribunais nacionais. O seu relacionamento com os tribunais internos não se coloca, como no direito da União, em termos de delimitação de competências, ainda que as suas decisões sejam vinculativas (art. 46.º da CEDH). Os tribunais nacionais e o TEDH interpretam o mesmo instrumento normativo, a CEDH, é certo, mas o que se pretendeu foi edificar um sistema subsidiário de garantia através do TEDH e da interpretação que este faz da Convenção e seus Protocolos.

Por outro lado, a nível do DUE, o panorama é o seguinte: das violações dos direitos fundamentais que integram a sua ordem jurídica, caberá recurso para os tribunais nacionais, que, por sua via, poderão prosseguir pela aplicação do disposto no art. 267.º TFUE, assim garantindo a aplicação uniforme do Direito da União.

Simetricamente, os tribunais nacionais – que são também órgãos de aplicação do direito da União - estão fidelizados aos catálogos constitucionais assegurando a protecção dos direitos fundamentais previstos nas constituições,³⁵ para além da vinculação à lealdade para com os direitos que decorrem da ordem jurídica da União. Os direitos fundamentais de expressão constitucional conformam o ordenamento jurídico interno e, por força do princípio da constitucionalidade, impõem-se à função judicial e à legislativa. No caso português, por força da recepção autónoma do direito da União prevista no art. 8.º, n.º 4 da CRP, não havendo conflito entre as normas da UE e os princípios constitucionais do Estado de Direito Democrático é a própria lei fundamental que estabelece a prevalência do direito da União e a consequente não aplicabilidade da norma interna contrastante.

Ademais, é importante ressaltar que os próprios princípios constitucionais que servem de parâmetro ao TC para aferir da constitucionalidade de normas internas, fazem parte do núcleo do Estado de Direito e integram o património comum europeu que vincula a própria UE!³⁶

Aos juízes nacionais, situados no centro daquele universo multinível, impõe-se – portanto - compatibilizar e articular parâmetros normativos e ordens jurídicas distintas, não hierárquicas, em prol de um elevado nível de protecção dos indivíduos. De resto, foi este universo de pluralidade de fontes normativas e de mecanismos de protecção que marcou

Sobre os poderes de plena jurisdição do TEDH, *vd.* SUDRE, *Frédéric Droit Européen et international des droits de l'homme*, 1989, pp. 646-648.

³⁵ Em Portugal, para além das garantias não jurisdicionais dos direitos fundamentais, a CRP consagra o controlo difuso da constitucionalidade das normas jurídicas (art. 204.º CRP), cabendo recurso para o TC das decisões dos tribunais que recusem a aplicação de normas com base na sua inconstitucionalidade ou que apliquem norma cuja inconstitucionalidade haja sido suscitada durante o processo (art. 280.º n.º1, al. a) e b) da CRP).

³⁶ Com esta argumentação, cfr. <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acórdãos/20140574.html>.

o paradigma de tutela judicial dos direitos fundamentais no espaço europeu do constitucionalismo multinível. Tal como BOGDANDY³⁷ afirma o pluralismo legal promove a interação entre as várias ordens em conexão, sendo esse, portanto, o universo onde se situa o ordenamento da União.

Neste quadro, a jurisdição do TJUE depende da prévia definição normativa que delimita o âmbito da sua competência, indicando-se nos Tratados as vias judiciais aptas ao seu exercício. Não estando o sistema da União arquitetado com base no esgotamento das vias internas o princípio da cooperação a estabelecer entre os tribunais nacionais assume uma importância fulcral.³⁸ Pelo que, havendo adesão, tornar-se-ia necessário adequar aquele requisito às especificidades do funcionamento da União, sob pena de se criar um requisito adicional de acesso ao TEDH. Os Tratados instituíram um sistema jurisdicional completo que tem por objectivo assegurar a unidade de interpretação do direito da União que o TJUE tem por obrigação preservar. Trata-se, portanto, de conciliar e articular modelos de funcionamento e atribuições institucionais e jurisdicionais muito distintas.

4. Aspectos gerais do projecto de adesão

Do exposto no número anterior resulta que a protecção dos direitos fundamentais numa União munida de um catálogo privativo e de um sistema jurisdicional específico não poderia ser “reduzida” à outorgada pelo sistema subsidiário de protecção outorgado pela CEDH. Tal virtualidade justificava de *per si* que o TJUE garantisse – sob ponto de vista jurídico - a compatibilidade do acordo com a “Carta constitucional de base” da União, que são os Tratados, sob pena de não cumprir as condições formulados no art. 6.º, n.º 2 do TUE e no Protocolo n.º 8.

Sendo o sistema de protecção de direitos na União mais amplo que a protecção outorgada pela CEDH, e ainda que o âmbito material da adesão apenas abrangesse o Primeiro Protocolo e o Protocolo n.º 6, da CEDH, a celebração do acordo constituiria uma adesão

³⁷ Nas suas palavras: «*any given constitution does not set up a normative universum a any more but also, rather, an element in a normative pluriversum*». VON DE BOGDANDY, Armin «Pluralism, direct effect, and the ultimate say: on the relationship between international and domestic constitutional law», in *IJCL*, issue 3-4, Vol. 6, July/Octobre 2008, pp. 397-413, principalmente, p. 401.

³⁸ Salientando a importância do diálogo dos juízes, *vd.* SILVEIRA, Alessandra «Autonomia institucional/processual dos EM e efectividade do direito da União Europeia na jurisprudência do TJUE (ou do Baile de Pierre-Auguste Renoir)», in *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Jorge Miranda: Direito Constitucional e Justiça Constitucional*, 2012.; RAMOS, Rui Manuel Moura, «O Tratado que Estabelece uma Constituição para a Europa e a posição dos Tribunais Constitucionais dos Estados-membros no sistema jurídico e jurisdicional da União Europeia», in *Estudos em Homenagem ao Conselheiro Cardoso da Costa*, 2005, Vol. II, p. 394; MADURO, Miguel Poiares *A Constituição Plural - Constitucionalismo e União Europeia*, 2006, p. 290; GARCIA, Alonso *Justicia constitucional y Unión Europea*, Madrid: Civitas, 2005, p. 41; ANDRADE, Carlos Vieira de «A Carta Europeia dos Direitos Fundamentais e as Constituições nacionais», in *Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia*, vol. 2, 2001, p. 87; MIRANDA, Jorge e MEDEIROS, Rui *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo I, 2005, p. 94; MORAIS, Carlos Blanco de *Justiça Constitucional – Garantia da Constituição e Controlo da Constitucionalidade*, Tomo I, 2.ª ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2006, pp. 605 e 635-636.

ao «mínimo denominador comum» entre ambos os sistemas, é certo. Todavia, poderia possibilitar ao TEDH o controle de matérias parcialmente não sujeitas ao âmbito de jurisdição do TJUE (vg PESC), ainda que abrangidas no domínio das atribuições da União – o que não deveria acontecer. Por outro lado, era importante assegurar que ao TEDH não fosse possível decidir da conformidade de um acto da União com o disposto na Convenção, sem que o TJUE tivesse possibilidade efectiva de o fazer previamente a ele. Além disso, teria de ser salvaguardado que o processo das questões prejudiciais não se configurasse como condição prévia de recurso ao TEDH.

Nesta medida, não obstante a complexidade dos problemas levantados pensamos que a essência da questão³⁹ residiu no facto da UE recetar passar a estar sujeita a um controlo jurisdicional externo, efectuado por uma organização internacional de vocação diferenciada, possibilitando aos indivíduos e a Estados partes da CEDH, terceiros à União, demanda-la no TEDH. Ademais, a interpretação da CEDH por parte do TEDH vincularia o TJUE e a situação inversa não se colocaria.

Dito de outra forma, concordando ou não com a pertinência da adesão, esta implicaria a sua inserção num sistema regional especializado na protecção dos direitos do Homem, circunstância que transfiguraria os alicerces em que se fundava a própria ordem constitucional da União. Nessa medida, sendo tal adesão de carácter constitucional e revolucionário, apenas os Estados-membros poderão decidir o desfecho desta situação, optando, ou não, pela renegociação do acordo de adesão.

4.1. Breve abordagem ao conteúdo do Projecto

Muito sinteticamente os momentos mais impactantes do projecto de adesão passaram pelas constatações que a seguir enunciaremos.

A primeira é a seguinte: em nome do princípio da repartição de competências a União ficaria vinculada e responsabilizada por violações da CEDH, relativamente a actos, medidas e omissões tomados pelas suas instituições sempre que actuassem em seu nome (art. 1.º, n.º 3 do projecto), aí se incluindo os actos nos domínios da PESC. Por outro lado, quando tais actos, medidas ou omissões fossem tomadas pelos Estados-membros a propósito da implementação das normas de direito da União, a responsabilidade caberia àqueles (art. 1.º, n.º 4), ainda que a União pudesse ser corresponsável, nos termos do art. 36.º, n.º 4

³⁹ Para um estudo exaustivo sobre as condições de adesão à CEDH, v. MARTINS, Ana Maria Guerra *A igualdade e a não discriminação dos nacionais dos Estados terceiros legalmente residentes na União Europeia – Da origem na integração económica ao fundamento na dignidade do ser humano*, Coimbra, 2010, p. 372 a 375; DE SCHUTTER, Olivier «L'adhésion de l'Union Européenne à la Convention européenne des droits de l'homme: feuille de route de la négociation», *RTDH*, 2010, p. 540ss; MOREIRA, Vital "A Carta e a adesão da União Europeia à Convenção Europeia dos Direitos do Homem (CEDH)", in AAVV, *Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia*, Coimbra, 2001, p. 89 ss e a "A questão da adesão da União Europeia à Convenção Europeia de Direitos Humanos", in "República" Europeia – Estudos de Direito Constitucional da União Europeia", Coimbra Editora, 2014, p.195 a 204.

da CEDH e 3.º do projecto. De ambos os dispositivos decorre que os actos, medidas ou omissões das instituições da União, incluindo os relativos à matéria PESC, poderiam ser imputados à União, e, por consequência apreciados pelo TEDH, não obstante a União – e, por consequência o TJUE - não dispor de vias de recurso internas plenas na matéria⁴⁰.

A segunda constatação tem a ver com o mecanismo do corresponsável (art. 3.º, n.º 2, 3, 4 e 5 do projecto), que introduzia um novo número ao art. 36.º da CEDH (n.º4) e dava cumprimento ao art. 1.º, al. b) do Protocolo n.º 8. Aquele mecanismo pretendia assegurar que nos recursos interpostos pelos indivíduos ou por Estados terceiros contra os Estados-membros e a União, ou contra os Estados-membros, ou apenas contra a União, esta fosse parte relativamente a um acto da sua responsabilidade, ainda que implementado por um seu Estado-membro. O mecanismo permitiria a determinação das responsabilidades entre a União e os seus Estados-membros, e a responsabilidade conjunta do responsável e do corresponsável, podendo o TEDH estipular – de forma vinculativa para a União - que apenas um deles fosse o responsável (art. 3.º, n.º 7, 2.ª parte). Suscitando tal segmento grandes preocupações, em caso de dúvida, o TEDH teria sempre de abrir o processo de averiguação prévia, evitando a perda de exclusividade interpretativa do TJUE. Neste quadro, aventou-se que a União poderia ser responsável por violar a CEDH, enquanto demandada ou corresponsável nos domínios PESC, não tendo, em contrapartida, completa competência jurisdicional naquele domínio (arts. 24.º, n.º 1 TUE e 275.º TFUE), circunstância que a advogada-geral atenuou em virtude de pertencer aos tribunais nacionais a competência para aferir das violações da CEDH, naqueles domínios. Na verdade, incumbe aos órgãos jurisdicionais nacionais garantir a tutela jurisdicional efectiva em relação a tais tipos de actos imputáveis aos Estados-membros. Da mesma forma, nomeadamente em matéria de cidadania europeia seria impossível garantir à União a possibilidade de intervenção no processo em todas as situações em que o recorrente fosse nacional de um país terceiro, nomeadamente nos casos de aplicação do Regulamento de Dublin.

A terceira constatação é que o TEDH, no quadro do processo de averiguação prévia dos processos em que a União fosse corresponsável, não deveria interpretar normas de direito originário ou derivado, ainda não interpretadas pelo TJUE, sob pena de beliscar a competência exclusiva do TJUE, tal como prevista no art. 344.º TFUE (art. 3.º, n.º 6 e 3.º do Protocolo n.º 8). O objecto daquele processo era, precisamente, evitar que o TEDH (fiscalização externa) aferisse da conformidade de uma norma de direito da União com os direitos fundamentais previstos na CEDH, sem que o TJUE o tivesse já feito (fiscalização interna prioritária). Não sendo observado este processo o TEDH poderia, nomeadamente,

⁴⁰ Situação que justificaria que o controlo do TEDH, no âmbito PESC, deveria respeitar as especificidades do direito da União, em concreto o art. 24.º, n.º 1, 2.º par. TUE e o 275.º TFUE, e permitir que fora destas circunstâncias o TJUE se pronunciasse sobre a compatibilidade de uma acto da União com os direitos fundamentais, antes do TEDH o poder fazer.

pronunciar-se sobre a compatibilidade de disposições do direito da União que versassem sobre domínios PESC face à CEDH, pondo em causa a exclusividade da competência interpretativa ou de declaração de invalidade dos actos da União, por parte do TJUE.

A quarta constatação é que os processos perante o Tribunal não deveriam ser considerados processos de inquérito ou decisão internacional para efeitos do art. 35.º, n.º 2, al. b) da CEDH, para assim evitar conflitos de jurisdição entre ambos os tribunais. Nem, tão-pouco, interpretados como constituindo outros procedimentos de investigação ou de resolução de litígios.⁴¹

A quinta constatação é que a União deveria integrar algumas funções convencionais⁴², nomeadamente a representatividade na Assembleia Parlamentar e no Comité de Ministros do Conselho da Europa no que concerne à supervisão da execução das decisões do TEDH (art. 7.º do projecto); que deveria assegurar que teria o seu próprio juiz; e que o PE deveria ter direito de participação na eleição de todos os juízes do TEDH. Por outro lado, uma vez adquirindo legitimidade activa importaria definir o órgão representativo da União para tal efeito e a articulação do seu exercício no quadro do sistema de vias contenciosas disponíveis na UE, pois o processo de incumprimento englobaria, necessariamente, a apreciação da violação de direitos fundamentais previstos na CEDH, enquanto fonte de direito da União.

A sexta constatação prende-se com o já indicado princípio do esgotamento dos meios internos no quadro do sistema jurisdicional da CEDH. Não sendo tal princípio um pré-requisito de acesso aos meios contenciosos da UE poderia transformar-se num requisito adicional. Dito de outra forma: os recorrentes não individuais que pudessem exercitar directamente um meio contencioso da União teriam de passar a observar um requisito adicional relativamente aos recorrentes individuais que não o pudessem fazer. Por outro lado, o particular que pudesse recorrer de imediato para o TEDH, alegando que o recurso no TJUE era inviável, daria origem a que fosse impossível para o TEDH a apreciação de uma questão de violação de direitos fundamentais protegidos pela União.

A análise da Advogada-geral, Kokott, incidiu sobre estas constatações procurando descortinar se o regime estabelecido no projecto de adesão garantiria as atribuições da União – não as limitando, ampliando ou criando novas; se não afectaria as competências das instituições da União; se as características próprias do seu direito resultariam preservadas (garantia da autonomia da ordem jurídica); se teriam sido adoptadas medidas para a União poder participar nas instâncias de controlo da CEDH; e se a situação dos

⁴¹ O que significaria que o art. 55.º da CEDH não poderia ser interpretado de forma a impedir a aplicação do art. 344.º do TFUE.

⁴² Chamando a atenção desta possibilidade no que concerne ao Direito Internacional e à questão da representatividade externa da União à luz do Direito originário modificado pelo TL, que deveria pertencer ou ao Presidente do Conselho Europeu, ao Alto Representante e à Comissão e ainda para os problemas derivados do exercício do direito de voto, MESQUITA, Maria José Rangel de, *Introdução ao contencioso da União Europeia*, *op. cit.* p. 252-255.

Estados-membros que tivessem formulado reservas⁴³ à CEDH (art. 57.º da CEDH) era especialmente tida em conta no que concerne ao princípio da responsabilidade comum (par. 31 das conclusões).

Como é sabido, apesar de exaustivas, as suas conclusões apontaram no sentido da compatibilidade do projecto face ao direito da União, não obstante o processo de apreciação prévia e a tutela jurisdicional efectiva no quadro da PESC, na perspectiva dos art.s 6.º e 13.º da CEDH, a análise do risco da perda da autonomia do direito da União, e a determinação da responsabilidade comum do demandado e do corresponsável nos processos do TEDH, não terem deixado de constituir os seus principais temores.

5. A decisão do TJUE: ser ou não coerente com os critérios que lhe foram apresentados

Como já foi referido, no que concernia à admissibilidade do pedido de parecer o TJUE não hesitou em admitir o pedido da Comissão. Todavia, na sua apreciação de mérito, entendeu que o projecto de Acordo não se revelava compatível nem com o art. 6.º, n.º 2, TUE, nem com o Protocolo n.º 8 anexo ao Tratado.

O TJUE começou por afirmar que o projecto não garantia a coordenação entre o art. 53.º da CEDH com o art. 53.º da Carta, tal como interpretado pelo TJUE.⁴⁴ Segundo o

⁴³ A UE também pode opor reservas no momento da adesão em caso de desconformidade de alguma disposição da CEDH.

⁴⁴ Cfr. Ac. de 26/2/2013, *Melloni*, proc. n.º C-399/11, onde o órgão jurisdicional de reenvio (TC) perguntava ao TJUE se o art. 53.º da Carta podia ser interpretado no sentido que permitia ao Estado-membro de acolhimento recusar a entrega de um condenado, por não ter estado presente no julgamento no Estado de condenação, a fim de evitar a violação do processo equitativo e dos direitos de defesa garantidos pela Constituição do Estado onde o condenado se encontrava, a propósito da decisão de um recurso de amparo. Não consentindo tal entrega, aos olhos do TJUE, impedir-se-ia a eficácia da Decisão-quadro 2002/584/JAI, que se reportava aos procedimentos de entrega de um mandado de captura europeu que se destinava a facilitar a cooperação judiciária em matéria penal, e interpretar-se-ia o art. 53.º da Carta como um meio adequado à violação do primado, permitindo aos Estados não aplicar medidas da União em caso de maior protecção do indivíduo a nível constitucional. A verdade é que o TJUE foi acutilante dizendo que a Decisão-Quadro visava ultrapassar as dificuldades do reconhecimento mútuo e das diferenças na protecção dos direitos fundamentais em cada Estado, pelo que o 53.º da Carta apenas permitiria a aplicação dos padrões nacionais de protecção, desde que tais padrões não prejudicassem o nível de protecção garantido pela própria Carta, o primado, a unidade e a efectividade do DUE – com isso, fundamentando a sua decisão de impossibilitar a Espanha a denegação de tal entrega. Este acórdão permitiu, portanto, que o TJUE qualificasse o art. 53.º da Carta como um princípio interpretativo e que se pronunciasse sobre o seu conteúdo, partindo do postulado que mesmo existindo normas internas de conteúdo mais protector, o primado seria beliscado caso a sua opção resultasse diferente. Razão pela qual teria de afastar a aplicação do princípio do nível mais elevado de protecção (interno), uma vez que a norma em questão se situava no “âmbito de aplicação do DUE” (art. 51.º da Carta) e não do direito interno espanhol. Desta forma, o princípio a preservar seria o nível de protecção proporcionado pelo DUE (Carta incluída). Ou seja, aquele que é assegurado no quadro da estrutura e dos objectivos da UE – entre eles o da criação de um Espaço de Segurança, Liberdade e Justiça baseado num grau de confiança elevado; sendo o nível mínimo a garantir aquele que é outorgado pela CEDH – uma vez que o art. 52.º determina que ela é um patamar mínimo abaixo do qual a protecção da Carta não pode descer. A não ser assim, o parâmetro de validade dos actos jurídicos da União, seria o direito constitucional de cada Estado e não o parâmetro do DUE, ainda que nesse parâmetro se integrem as tradições constitucionais comuns.

TJUE a faculdade concedida pelo primeiro dispositivo indicado dever-se-ia cingir aos direitos previstos na Carta que correspondessem aos reconhecidos pela CEDH, sob pena de afectar o primado, a unidade e a efectividade do Direito da União. Por trás desta afirmação, estava o receio de que o art. 53.º da CEDH – ao facultar a aplicação de padrões nacionais de protecção mais elevados dos que os garantidos pela própria Convenção – compromettesse o nível de protecção previsto na própria Carta, o primado e a uniformidade do direito da União, nos termos em que vinham sendo esgrimidos pela doutrina e nos termos que determinaram o sentido da controvertida decisão *Melloni*. Com efeito, tal como o TJUE alertara no teor do acórdão uma interpretação diferente da sobre o art. 53.º da Carta permitiria a um Estado-membro obstar à aplicação de actos da União conformes à Carta, caso os mesmos não respeitassem os direitos previstos nas Constituições dos Estados, assim abrindo campo para a fragmentação do DUE e para a relativização do princípio do primado.

Relativamente à segunda ordem de razões, o TJUE afirmou que o projecto era susceptível de abalar o princípio da confiança mútua e do equilíbrio entre os Estados-membros ao exigir que cada um deles verificasse o respeito dos direitos fundamentais tal como garantidos pela UE e o nível de protecção nacional facultado por parte de outro Estado-membro. O Tribunal considerou que esta possibilidade equivaleria a equiparar a União a um Estado, «comprometendo o equilíbrio em que a União se funda e a autonomia do direito da União».

Quanto à terceira ordem de razões, antecipando futuras incompatibilidades, o Tribunal entendeu que a possibilidade dada aos Estados-membros de solicitarem pareceres consultivos (Protocolo n.º 16)⁴⁵ sobre questões interpretativas ou de aplicação dos preceitos da CEDH, poderia não ser articulável com as características de autonomia do processo das questões prejudiciais. Relativamente às exigências do art. 344.º TFUE, o Tribunal considerou que a possibilidade do recurso ao art. 33.º da CEDH – que facultava à União ou aos Estados-membros submeterem ao TEDH a apreciação de uma violação da CEDH, ainda que relativamente ao âmbito de aplicação material do direito da União - não assegurava a preservação da sua competência exclusiva. Na verdade, o Tribunal receava que os Estados-membros esquecessem que o princípio da cooperação leal prevista no

⁴⁵ Este Protocolo à CEDH foi aberto à assinatura dos Estados Parte do Conselho da Europa e entrará em vigor quando for ratificado pelo menos por 10 Estados. Ampliando a competência consultiva do TEDH, prevista no mecanismo dos arts 47.º a 49.º da Convenção, permitirá institucionalizar o diálogo e colaboração entre os juízes nacionais e os Europeus. Trata-se de um mecanismo consultivo europeu cujas negociações remontam a 1962, a propósito do Protocolo N.º 2 à CEDH, que recomeçam a sua discussão em 2006 – no seio do Comité dos Ministros, com vista a aliviar o TEDH da sua enorme carga de processos. De referir que o seu funcionamento apresenta bastantes pontos de contacto com o reenvio a título prejudicial, muito embora seja sempre facultativo e possa haver desistência por parte do demandante em qualquer momento do processo. A questão, desprovida de carácter vinculativo, deve revestir interesse geral e deve ser decidida em plenário, bem como deve ser colocada a propósito da interpretação ou aplicação dos direitos da Convenção e de seus Protocolos adicionais, sem prejuízo dos recursos individuais perante o TEDH. Sobre o assunto, *vd.* SZYMCZAK, David *La compétence consultive de la Cour Européenne des Droits de l'Homme*, in ONDOUA.

art. 4.º, n.º 3 TUE, lhes impõe que se respeitem e assistam, sob pena de lhes ser dirigida uma acção de incumprimento. Com efeito, a adesão da União à CEDH não podia implicar que os seus Estados-membros deixassem de estar vinculados à UE e aos seus princípios fundamentais.

Quanto ao mecanismo do corresponsável, ainda que permitindo que o codemandado seja parte no processo, em quarta ordem de razões, considerou que devido à possibilidade do TEDH convidar ou decidir dos pedidos de intervenção da UE ou dos Estados Parte como corresponsáveis (art. 3.º, n.º 5 do projecto), poderia apreciar de forma vinculativa as normas de direito da União, designadamente, as que regem a repartição de competências entre ela e os seus Estados-membros – substituindo-se ao TJUE em matéria que lhe é absolutamente exclusiva: a apreciação da validade e a interpretação do DUE. Desta forma, lesar-se-ia a sua autonomia. De igual modo, poderia declarar-se um Estado responsável em matéria relativamente à qual o mesmo tivesse formulado previamente uma reserva à Convenção (art. 3.º, n.º 7 do projecto e art. 57.º CEDH), colidindo com o art. 2.º do Protocolo N.º 8. Também em ligação com a virtualidade de demanda da UE, seria necessário redefinir o que fosse exaustão de meios internos para efeitos do contencioso da legalidade, da acção de responsabilidade civil extracontratual da União e também para as questões prejudiciais, uma vez que tal requisito não é exigido pela UE para aceder aos meios jurisdicionais de que dispõe, podendo a sua exigência – como já foi referido – transformar-se num requisito adicional de acesso à justiça do TEDH. Da mesma forma, o conceito de “reparação razoável”, divergindo em ambos os sistemas levantou dúvidas de compatibilização ao TJUE, uma vez que a acção de responsabilidade contra a UE teria de precluir aquela.

Quanto ao processo de apreciação prévia (art.3.º, n.º 6 do projecto), concebido para obviar ao problema anterior, o TJUE conclui que ainda assim não ficaria garantido – mesmo com a introdução da tramitação acelerada - que o TEDH não se pronunciasse antes do TJUE e com prevalência sobre ele (controlo interno prévio) relativamente a matérias sobre as quais o TJUE ainda não o tivesse feito, pondo em causa a sua competência exclusiva; desvirtuando o carácter subsidiário do mecanismo de fiscalização da CEDH; e atribuindo competência ao TEDH para interpretar a jurisprudência do TJUE. Ademais, o projecto excluía a possibilidade do Tribunal se pronunciar quanto à interpretação do direito derivado em relação aos direitos da CEDH, e seus protocolos, – possibilitando ao TEDH (controlo externo) decidir sobre a sua conformidade com a CEDH. Por isso, a aplicação destes mecanismos tornaria possível uma certa subordinação do TJUE à pronúncia do TEDH, excepção feita quanto a disposições que não se integrassem no elenco da CEDH, ou seu Protocolo, ou que se encontrassem previstas na CDFUE e não na CEDH. Na verdade, seria viável a Estados terceiros e sujeitos não estaduais demandar (ou codemandar) a UE nos mesmos termos que a CEDH o permite, ou seja, sem qualquer alteração às condições de admissibilidade, ainda que tal sujeição – por via de ser resultante de fonte convencional – pudesse salvaguardar o valor superior do direito primário da União e, por consequência, a primazia da Carta e das suas regras de aplicação.

Ademais, por força da adesão, seria atribuída à UE legitimidade activa. Nesse quadro, seria necessário esclarecer qual seria o órgão que a representaria em tal exercício e a articular tal “acção” no sistema contencioso em vigor, bem como prever o alargamento da motivação que poderia dar causa ao despoletar do processo de incumprimento qualificado – aí prevenindo a violação dos direitos previstos na CEDH.

Quanto à última ordem de razões, que mencionava a matéria no domínio PESC (art.s 24.º, n.º 1, segundo par. e 40.º TUE), o TJUE concluía que o TEDH poderia pronunciar-se quanto à conformidade de actos, acções ou omissões naquele domínio relativamente a direitos consignados na CEDH. Tratando-se de fiscalizar um domínio integrado no domínio mais vasto da acção externa da União, esta possibilidade beliscaria as características próprias da União pois a fiscalização da legalidade de tais actos não pertencendo ao âmbito *ratione materiae* do TJUE (com excepção do previsto no art. 275.º, par.1.º TFUE), ficaria confiado à fiscalização jurisdicional externa do TEDH, precisamente lá onde os Estados-membros entenderam não a atribuir ao TJUE!

Na verdade, por força da aplicação prática de tais mecanismos alterar-se-ia, sem revisão dos tratados, as próprias regras de competência material do TJUE, submetendo ao controlo do TEDH todas os domínios materiais envolvidos nas atribuições da UE – com excepção dos constantes dos Protocolos adicionais à partida excluídos da adesão.

Afastando quaisquer juízos de oportunidade e de realismo político não podemos deixar de sublinhar que o Tribunal se guiou por critérios estritamente jurídicos – ser ou não compatível com o art. 6.º, n.º 2, TUE e Protocolo N.º 8 EU - desenvolvendo as suas observações em função dos requisitos que lhe foram apresentados. Razão pela qual, relativamente ao preenchimento dos mesmos – apesar da severidade da sua apreciação – é nossa convicção não lhe poder ser exigível qualquer responsabilidade pela decisão.

5.1. Em nome do primado, da unidade e da efectividade do direito da União: a garantia do nível de protecção a atingir

Os parágrafos 185 a 200 do Parecer, que se dedicam à análise da compatibilidade do Acordo projectado com o direito primário da União, revelam-se especialmente esclarecedores da posição do TJUE e determinantes do sentido da sua decisão final. Com efeito, o Tribunal - na sua exaustiva verificação sobre se os termos do Acordo poderiam lesar as características específicas do DUE e a sua autonomia - no que concerne à interpretação e aplicação dos direitos fundamentais reconhecidos pela ordem jurídica da União, onde se deveria incluir a Carta, afirma, igualmente, que os Estados-membros estão também obrigados a respeitar os direitos fundamentais na sua qualidade de princípios gerais, tal como previstos no art. 6.º, n.º 3 TUE.

Ora, nesse quadro, o Tribunal alerta que uma fiscalização externa sobre o acatamento desses direitos implicaria uma concomitante vinculação à interpretação que o TEDH

daria a esses mesmos direitos, sem a correspondente vinculação que a sua interpretação dos direitos da CEDH se pudesse impôr ao TEDH.

Nesse quadro, o TJUE não deixa de frisar que a interpretação sobre os direitos fundamentais vincula os seus Estados-membros e destina-se a ser utilizada no âmbito de aplicação material do DUE, sem dever ser colocada em causa pelo TEDH (par. 186 do Parecer). Recordando que o art. 53.º da CDFUE, prevê, que nenhuma disposição da Carta poderá ser interpretada no sentido de restringir ou lesar os direitos fundamentais, nos respectivos âmbitos de aplicação, tanto pelo próprio direito da União, pelo Direito Internacional e Convenções Internacionais (onde se inclui a CEDH), e pelas próprias constituições dos Estados-membros, o Tribunal acaba por afirmar que o acordo em análise não assegura a coordenação daquele dispositivo com o art. 53.º da CEDH.

Na verdade, reiterando a sua interpretação sobre o art. 53.º da Carta o Tribunal frisa que a invocação e a aplicação do padrão nacional de protecção não devem pôr em causa os objectivos da UE, o nível de protecção previsto na Carta, o primado, e a efectividade do direito da União.

Recordando os termos jurisprudência *Melloni*⁴⁶, que tinha dado azo ao esgrimir de várias doutrinas dissonantes entre si⁴⁷, o Tribunal salienta que a faculdade prevista no art. 53.º da CEDH - que se traduz na possibilidade de outorgar níveis de protecção mais elevados que os previstos na própria CEDH - deveria conter-se aos direitos da Carta correspondentes aos nela previstos, sob pena da autonomia, do primado e do nível de protecção garantido pela Carta, resultar ameaçado. Dito de outra forma, o Tribunal receava que o art. 53.º da Carta pudesse vir a ser interpretado de forma diferente do que ele o fez a propósito da sua decisão no processo supra referido, com isso abrindo o flanco à quebra da efectividade e ao desnivelar do nível de protecção garantido pela Carta. Numa palavra, tinha receio que tal virtualidade desse cobertura a que cada Estado pudesse invocar o seu (constitucional) nível de protecção mais elevado do que o assegurado pelo DUE, com isso transformando uma União de Direito, dotada de um sistema de protecção interno, em um espaço internacional constituído por Estados supervisionados por uma jurisdição suprema; externa; e especializada em direitos Humanos – assim aniquilando a especificidade do fenómeno da integração europeia.

⁴⁶ Consultar nossa nota 44.

⁴⁷ A leitura do art. 53.º suscita várias interpretações e conduziu ao extremar de várias posições doutrinárias, variando entre uma 1) interpretação minimalista e 2) uma interpretação maximalista do nível de protecção assegurado pela Carta. Neste sentido, propondo o art. 53.º como solução de situações de colisão de direitos, impondo uma interpretação dos direitos fundamentais protegidos pela Carta que nem prejudica, nem reduz o significado dos direitos garantidos pelas constituições e pelos instrumentos internacionais de protecção de Direitos Humanos, *vd.* CARTABIA, Marta «Article 53.º - level of protection», in *Human Rights in Europe – Commentary on the Charter of Fundamental Rights of the European Union*, 2010, p. 339. Frisando o seu valor político, LIISBERG, Jonas Bering, «Does the EU Charter of Fundamental Rights Threaten the Supremacy of Community Law? – Article 53 of the Charter: a fountain of law or just an inkblot?» in *Jean Monnet Working Papers*, n.º 4/01, 2001, pp. 18 e 50.

6. Momento Conclusivo

Chegaria agora a altura de apresentar os juízos conclusivos sobre o impacto que o Parecer em análise causou na evolução da integração e na capacidade de protecção de uma União de Direito que se designa UE. Todavia, o espaço que nos resta obriga-nos a concluir remetendo para um momento fundamental que se encontra já incluído na introdução do nosso trabalho, qual seja:

Sendo incontrovertível que em Dezembro de 2014 o Parecer do TJUE foi impactante no plano jurídico-político europeu, volvido o tempo que sobre ele já decorreu, o contexto da actual crise europeia vem acrescentar novos desassossegos à protecção dos direitos fundamentais que nos faz recordá-lo. Em nossa opinião, esta constatação e esta inquietude implica que se exija do Tribunal igual firmeza no que concerne à sua competência para garantir o nível de protecção de tais direitos, tal como previstos na CDFUE.

Nessa medida, contendo a Carta regras específicas de articulação com a CEDH, e incorporando aquela as restrições admitidas por esta poderá ser garantido pelo TJUE o não retrocesso no nível mínimo de protecção já atingido pela CEDH, relativamente a direitos previstos em ambos os instrumentos – garantia que o art. 53.º da Carta permite salvaguardar. Assim, encontrada a ligação do art. 53.º da Carta com a aplicação material do direito da União, ainda que circunscrita pelo disposto no art. 51.º, é-nos permitido concluir que os direitos previstos na Carta que transcendam a previsão na CEDH, apenas usufruem da protecção jurisdicional facultada pela própria ordem jurídica da União – facto que nos conduz à constatação de que, pelo menos quanto a eles, a adesão não oferece vantagem acrescida.

Começaremos por salientar esta circunstância que nos parece fundamental para aferir do impacto do novo Parecer negativo: a reflexão sobre o nível de protecção que a Carta viabiliza tem de partir da constatação que ela não foi instituída para criar um sistema de supervisão externa e complementar de direitos fundamentais, nem agrega um conjunto de direitos mínimos a respeitar por todos os seus Estados nos termos em que o faz a CEDH.

Os papéis de ambas as “organizações” são flagrantemente diferentes, como são diferentes as respectivas formas de atuação: a CEDH atua como um fator de unificação de direitos em torno de um mínimo denominador comum, não obstante à sua tutela mais elevada em cada um dos seus Estados Parte; o seu âmbito de aplicação coincide com o dos seus Estados Parte; e o TEDH atua quando todas as soluções internas foram esgotadas. Com efeito, o TEDH é uma via subsidiária de protecção que apenas tem lugar após todas as vias jurisdicionais internas terem sido esgotadas, momento em que o referido tribunal poderá condenar o Estado prevaricador, e, eventualmente mandar reparar o dano causado ao particular – enquanto *ultima ratio*. Por sua vez, a Carta é um catálogo de direitos fundamentais de uma União de Direito, cujo âmbito de aplicação é autonomizado dos Estados; o seu ordenamento aplica-se uniformemente; actuando o TJUE quando o acionem por via direta ou indireta.

Desta circunstância decorrem duas considerações negativas: 1) não deve ler-se o art. 53.º da Carta como uma cláusula de *standard* mínimo de proteção, embora, 2) também se não deva encará-lo como uma cláusula de *standard* máximo de proteção (assegurado a nível constitucional)⁴⁸. Sustentamos a tese que o art. 53.º da Carta não implica que o encaremos como uma resposta a um dilema entre a consagração de uma cláusula de nível máximo (maximalismo), ou de nível mínimo (minimalismo) de proteção. Mas sim a consagração de um critério de aplicação do padrão de proteção adequado à identidade constitucional autónoma da União e à salvaguarda dos objetivos que ela visa atingir, apenas no seu concreto e autónomo “âmbito de aplicação.” Se para ajuizar do respeito pelos direitos fundamentais relativamente a atos de aplicação do direito da União, o juiz considerasse ou comparasse⁴⁹ a intensidade da proteção dispensada pelo direito interno ou pelo direito internacional, estaria a atuar como um órgão judicial interno, vinculado a um compromisso de proteção mínimo de supervisão hierárquica, e não como órgão jurisdicional de uma União de Direito comum a vinte e oito Estados. Em nossa opinião, uma leitura do art. 53.º da Carta que consubstanciasse um princípio geral de preferência pela norma mais favorável aos interesses do seu titular seria incoerente com a autonomia do direito da União.

Por isso, não partindo o art. 53.º da Carta de uma conceção de ordens jurídicas organizadas em hierarquia,⁵⁰ chegamos a dois pressupostos complementares: 1) não se pode afirmar que o padrão da União predomina a nível superior sobre o padrão nacional ou internacional; 2) não deverão os direitos reconhecidos nas constituições nacionais e na CEDH converter-se em parâmetro do nível de proteção a alcançar pela União. Pelo contrário,

⁴⁸ Apresentando e ordenando a doutrina sobre o art. 53.º da Carta entre optimistas, cepticistas e posições intermédias, *vd. idem, ibidem*, pp. 606-624. Para uma conceção do art. 53.º enquanto consagração do princípio do nível mais elevado de proteção, como princípio e como regra de conflitos, *vd. CANOTILHO, Mariana Gomes O Princípio do nível mais elevado de proteção em matéria de direitos fundamentais*, 2008, p. 176. No mesmo sentido, *vd. GARCIA, Ricardo Alonso «The General Provisions of the Charter...», cit.*, pp. 492-514; KOEN LENAERTS e EDDY DE SMITJER, *op. cit.*, pp. 273-300; BESSELINK, Leonard, «Entrapped by the maximum standard: on fundamental rights, pluralism and subsidiarity in the European Union», *in CMLR*, n.º 35, 1998, pp. 629-680. Negando um sentido útil ao dispositivo, embora afirmando que a proteção de direitos fundamentais na União Europeia respeita um «padrão mínimo comum», devido a negar padrões elevados de proteção somente garantidos em alguns dos seus EM, *vd. LIISBERG, Jonas Berning op. cit.*, pp. 1171-1199. Situando-se no grupo dos ditos cepticistas, salientando a natureza subsidiária da tutela comunitária e a sua função de cláusula de remissão e preferência pelo nível mais elevado de proteção, alterando o modo tradicional de abordagem ao primado, *vd. DUARTE, Maria Luísa União Europeia..., cit.*, pp. 243-244 e 285 ss. Por sua vez, situando-se numa posição intermédia, *vd. PERNICE, Ingolf The Charter of Fundamental Rights..... cit.*

⁴⁹ Quanto ao problema da comparabilidade dos níveis de proteção, *vd. WEILER, Josef «Fundamental Rights and Fundamental Boundaries: on Standards and values in the protection of Human Rights», The European Union and Human Rights*, org. Neuwalht/rosas, London: The Hague, 1995, pp. 102-129. Em sentido oposto, *vd. BESSELINK, Leonard «Entrapped by the maximum standard», op. cit.*, pp. 629-680.

⁵⁰ As relações entre os ordenamentos internos e o da União regem-se pelo princípio da competência e da lealdade e não pelo princípio da hierarquia. O primado resolve problemas de aplicação de normas provenientes de diversos ordenamentos, sem se pronunciar pela validade intrínseca de cada uma delas.

pensamos que se trata de garantir⁵¹ que o nível de proteção a alcançar, em virtude da aplicação da Carta, não afeta as competências próprias dos Estados e salvaguarda do nível de proteção já garantido pelas constituições nacionais e pelos instrumentos convencionais, donde se destaca a CEDH.

Tem assim a Carta um papel diferente da CEDH, e um campo de aplicação também diferenciado, não pretendendo desempenhar a mesma função de unificação de direitos. As expressões «*respetivas competências*» e «*respetivos âmbitos de aplicação*», introduzidas enfaticamente na letra do art. 51.º n.º 1 e no 53.º, pretendem frisar aquela flagrante diferenciação funcional.

Do exposto resulta, em jeito apressado de conclusão, que o Parecer de 2013 trouxe desalento – como já foi referido. Todavia, não é menos verdade que criou expectativas no sentido de se exigir ao Tribunal uma jurisprudência mais activista. Sendo a Carta o catálogo de direitos fundamentais privativo da União é preciso que o Tribunal lhe faça inteira justiça e, nesse contexto, é prioritário que os seus destinatários a invoquem. Como foi afirmado na introdução do nosso trabalho trata-se de mais um desafio para a integração europeia: “enquanto” não há adesão há uma “Carta” que precisa ser aplicada sem qualquer pudor, tanto por parte do TJUE, como por parte dos tribunais nacionais. Está na hora dos tribunais assumirem em pleno as suas funções!

Artigo Recebido a 01 de maio de 2016 | Aceite a 05 de Dezembro de 2016

⁵¹ Afirmando que a insistência na ideia de separação de campos de aplicação do direito da União e do direito constitucional evoca um «armistício» entre a União Europeia e os tribunais constitucionais, *vd.* BESSELINK, Leonard «The Member States, The National Constitutions and the Scope of the Charter», *in Maastricht Journal*, n.º 8, vol. 1, 2001, pp. 68-80. Invocando que a Carta teria um propósito escondido de emendar o conceito de primazia, afirmando que o art. 53.º não restringe a prioridade de proteção de direitos nacionais, e que o critério mínimo traria conflitos com os tribunais constitucionais e o máximo seria praticamente inexecutável e injustificado, GRILLER, Steffan «Primacy of Community Law: A hidden agenda of the Charter of Fundamental Rights», *in Perspectives of the Nice Treaty and the Intergovernmental Conference*, 2002, pp. 47-61.

Página deixada propositalmente em branco

Desafios para uma nova governação na Zona Euro

Challenges to new economic governance in the Eurozone

José Caetano, PhD

Professor Associado com Agregação Dep. de Economia - Universidade de Évora

Membro Associado do CEFAGE-UE, Centro FCT

Email: jcaetano@uevora.pt

Paulo Ferreira

Membro Integrado do CEFAGE-UE, Centro FCT

Escola Superior Agrária de Elvas – Instituto Politécnico de Portalegre

Instituto Superior de Línguas e Administração – Leiria

Email: pjsf@uevora.pt

Resumo

O avolumar de impactos negativos da crise económico-financeira nos países mais frágeis da Zona Euro tem despoletado aceso debate sobre a viabilidade da arquitetura da União Monetária Europeia (UME), cuja imperfeição pode pôr em causa os objetivos últimos do processo de integração europeia. Com efeito, esta crise tem mostrado de forma eloquente que a UME teve lacunas graves no seu desenho e no quadro operacional que a suporta, o que não evitou efeitos penalizadores para alguns Estados-membros e alimentou a exigência de alterações estruturais no paradigma de governação da moeda única. Assim, foram surgindo diferentes iniciativas das instituições comunitárias, ancoradas em posições de autores bastante críticos sobre o processo de integração monetária europeia, e que paulatinamente têm vindo a transformar o modelo de governação da Zona Euro. Neste contexto, este artigo prossegue dois objetivos: por um lado, identificar e discutir a racionalidade e os fundamentos das principais mudanças que têm ocorrido na Zona Euro nos últimos anos; por outro, refletir sobre os dilemas que em variadas ocasiões têm oposto a necessidade de maior legitimidade das decisões de cariz intergovernamental e a eficiência requerida pelo complexo processo de construção europeia. Finalmente, abordaremos as condições políticas e técnicas para uma governação eficaz que permita melhorar a resiliência da Zona Euro no seu todo e aumentar a sua eficácia.

Palavras-Chave: Zona Euro, Uniões Monetárias, Governação Económica, crises financeiras

Abstract

The surge of negative impacts of the economic and financial crisis in the more fragile countries of the Eurozone has triggered a heated debate about the viability of the European Monetary Union (EMU) architecture, whose imperfection may jeopardize the ultimate goals of the European integration process. In fact, this crisis has eloquently demonstrated that the EMU had serious shortcomings in its design and in its operational framework, which did not avoid penalizing effects for some of its Member States and fed the demand for structural changes to the single currency paradigm. As such, a number of initiatives from the communitarian institutions have emerged, based on the views of highly-critical authors of the European monetary integration process, and those initiatives have been changing the Eurozone governance model progressively. In this context, the article aims for two goals: on the one hand, to identify and discuss the rationality and fundamentals of the main changes that have occurred in the Eurozone in recent years; on the other hand, to reflect on the dilemmas that, on a number of occasions, have opposed the need for a bigger legitimacy in the intergovernmental decisions and the efficiency required by the complex European construction process. Finally, we will address the political and technical conditions for an efficient governance that can improve the Eurozone's resiliency as a whole and increase its effectiveness.

Keywords: Eurozone; Monetary Unions; Economic Governance; financial crisis

1. Introdução

Criada em 1957 sobre as cinzas da Segunda Guerra Mundial pela França, Alemanha, Itália, e os países do Benelux (Bélgica, Luxemburgo e Holanda), a Comunidade Económica Europeia (CEE) teve como principal objetivo manter a Paz e a segurança entre os países membros, apelando a uma maior cooperação política, a um reforço da interdependência económica e, naturalmente, a uma superior solidariedade entre os países europeus na sequência daquele conflito.

A criação de uma Zona de Comércio Livre inicialmente e, depois, em 1968, de uma União Aduaneira, enquanto formas de integração comercial que promovem a abolição das fronteiras à circulação de produtos e a fixação de uma pauta aduaneira comum face a países terceiros, foi entendida como a primeira fase da projeção de um vasto mercado à escala europeia. Os seus precursores acreditavam que deste processo viriam a decorrer diversas vantagens, entre as quais a maior especialização produtiva dos países, uma concorrência empresarial acrescida, um potencial aproveitamento de economias de escala e um superior nível de crescimento económico e de bem-estar da população.

O rápido sucesso económico da CEE nos seus primeiros anos de vida contribuiu para atrair o interesse de outros países que ao longo do tempo foram concretizando a sua adesão a esta Comunidade com as sucessivas ampliações que registou ao longo do tempo.

Assim, depois do primeiro alargamento ao Reino Unido, Irlanda e Dinamarca em 1973, a CEE passou a integrar 9 países e, sucessivamente, evoluiu para 10 e 12 membros em 1980 e 1986, com as adesões da Grécia e de Portugal e Espanha.

Nesse espaço de tempo, além dos períodos de pujante crescimento económico, a Comunidade viveu também momentos de instabilidade. Em 1970 antecipou-se a possível criação da moeda única, através do denominado Relatório Werner que previa a criação de uma União Económica e Monetária (UEM) durante a década de 70. Todavia, a deterioração da conjuntura económica externa, após a queda do sistema monetário internacional acordado em Bretton Woods em 1944 e a ocorrência das crises petrolíferas da década de 70, levaram a que os planos para a moeda única fossem então suspensos.

Após os focos de instabilidade da década de 1970, ocorre um reforço da componente institucional da CEE. Assim, no ano da entrada de Portugal à CEE (1986), acontece a primeira revisão dos Tratados originais através do designado “Ato Único Europeu”, que tem como principais inovações o reconhecimento institucional do Conselho Europeu, o aumento dos poderes concedidos ao Parlamento Europeu, assim como um reforço dos mecanismos de apoio à coesão económica e social.

Paralelamente, foi formalmente lançado o objetivo de construir até 1993 o “Mercado Único Europeu” (MUE), alicerçando uma estratégia de unificação dos mercados de bens, serviços e fatores, através da gradual eliminação das barreiras físicas, técnicas e fiscais, num intenso trabalho de harmonização legislativa. Acreditava-se que o combate à fragmentação dos mercados, espartilhados pelo predomínio das legislações nacionais, promoveria o desagravamento dos custos de transação e potenciaria as economias de escala e a inerente redução dos custos de produção, motivando uma melhor afetação dos recursos à escala comunitária e fortalecendo ainda mais a competitividade das empresas europeias no mercado global.

Neste contexto, foi em pleno processo de preparação para o mais vasto movimento de liberalização dos mercados que ressurgiu a oportunidade de relançar o projeto de criação de uma moeda única nos países da então CEE. Em 1992 é assinado o Tratado de Maastricht que cria formalmente a União Europeia (UE). Nesse Tratado ficaram estabelecidas as regras para a adesão dos Estados-Membros à UEM, as quais ficaram sobejamente conhecidas pela controvérsia que geraram, já que definiam a convergência das taxas de inflação, das taxas de juro e limitavam os níveis de défice orçamental e de dívida pública, assim como procuravam promover a estabilidade das taxas de câmbio. Estavam então definidas no plano formal as condições para a criação do Euro em janeiro de 1999.

A UE integrava 15 países quando o Euro nasceu formalmente em 1 de janeiro de 1999, pois em 1995 tinham aderido a Áustria, a Finlândia e a Suécia, sendo que apenas 11 destes países adotaram na altura esta moeda¹, aos quais se juntou a Grécia em 2001, tendo em

¹ Mais concretamente aderiram à moeda única, na sua origem, a Alemanha, Áustria, Bélgica, Espanha, Finlândia, França, Holanda, Irlanda, Itália, Luxemburgo e Portugal e, em 2001, a Grécia.

2002 sido introduzidas as notas e moedas em circulação. Desde essa altura aderiram à Zona Euro mais 7 países².

Os primeiros anos de vida do Euro decorreram sem sobressaltos de maior, embora alguns sinais de tensão e divergência entre os Estados-membros tenham começado a ser sentidos. Após 2007, com o avolumar de impactos negativos da crise económico-financeira nos países mais frágeis da Zona Euro começou a haver intenso debate sobre a viabilidade da arquitetura da UME), cuja imperfeição em termos de arquitetura já tinha sido questionada quando o Tratado de Maastricht foi estabelecido.

O desenrolar da crise tem patenteado de forma expressiva que a UME teve lacunas no seu figurino e no quadro operacional que o suporta, o que não impediu a existência de efeitos penalizadores para alguns Estados-membros e alimentou a exigência de alterações estruturais no paradigma de governação da moeda única. Assim, foram surgindo diferentes iniciativas das instituições comunitárias, ancoradas algumas em posições de autores bastante críticos sobre o processo de integração monetária europeia, e que gradualmente têm vindo a transformar o modelo de governação da Zona Euro. Neste contexto, o presente artigo prossegue dois objetivos: por um lado, identificar e discutir a racionalidade e os fundamentos das principais mudanças que têm ocorrido na Zona Euro nos últimos anos; por outro, refletir sobre os dilemas que em variadas ocasiões têm oposto a necessidade de maior legitimidade das decisões de cariz intergovernamental e a eficiência requerida pelo complexo processo de construção europeia. Finalmente, abordaremos as condições políticas e técnicas para sustentar uma governação eficaz que permita melhorar a resiliência da Zona Euro no seu todo e aumentar a sua eficácia

A fim de prosseguir os objetivos indicados, o artigo está organizado em mais quatro secções: na primeira, tratamos dos aspetos relativos ao início da crise das dívidas soberanas na Zona Euro e à sua propagação; na segunda, apresentamos o conjunto de limitações da governação da Zona Euro face ao contexto de crise, enfatizando os vertentes monetária e orçamental; na terceira secção, apresentamos as respostas que a governação da Zona Euro foi instituindo ao longo do período da crise; finalmente, concluímos com uma reflexão geral sobre os desafios para consolidar uma eficaz governação económica na Zona Euro.

2. A crise na Zona Euro: dos seus primórdios à sua propagação

A adoção de uma moeda única apresenta um conjunto de vantagens e desvantagens, já amplamente estudados por vários autores (por exemplo, Ferreira e Caetano, 2013). As principais vantagens que comumente são identificadas relacionam-se com a redução de custos transacionais suportados pelos agentes económicos, com a maior eficiência nos

² A Eslovénia, Chipre, Malta, Eslováquia, Estónia, Letónia e Lituânia, completando o atual lote de 19 países, num total de 28 membros da União Europeia (em virtude de novos alargamentos ocorridos em 2004, 2007 e 2013).

investimentos realizados e, em consequência, com a promoção das condições que despoletam as fontes do crescimento económico.

Por outro lado, uma vez que se perdem instrumentos de política económica dos Estados, mormente a autonomia monetária e cambial, limita-se a sua capacidade de intervenção em caso de ocorrerem eventuais choques económicos assimétricos, ou seja, específicos para alguns países. Além disso, no caso particular da UE, o instrumento de política orçamental/fiscal também estava limitado pelas imposições do Pacto de Estabilidade e Crescimento (Caetano e Sousa, 2012), visto que o mesmo restringe os montantes de défice admissíveis nos países da Zona Euro.

Deste modo, o risco de contágio entre países, no caso da ocorrência de crises económico-financeiras, deverá ser tido em consideração no âmbito de um processo de unificação monetária com as características da Zona Euro. Torna-se, assim, essencial assinalar que o avanço para um processo de integração monetária sem a correspondente integração financeira entre os membros, poderá agravar as disparidades existentes entre esses países, na ausência de mecanismos que possam ser utilizados para ajustar as economias quando se registam os citados choques de natureza assimétrica.

O interessante, ou talvez não, é que foram realizados vários estudos que apontavam para o facto de na Zona Euro existirem países que não estavam financeiramente integrados com os seus parceiros, aquando da sua adesão à moeda única. Trabalhos como os de Ferreira (2006, 2011) ou Ferreira et al. (2010, 2016) indicam a persistência de lacunas ao nível da integração financeira em vários países. Sem surpresa, entre tais países estavam Portugal, Espanha, Irlanda, Itália e Grécia, os quais vieram a registar maiores dificuldades na adaptação das respetivas estruturas económicas e orçamentais durante a recente crise das dívidas soberanas.

Este pode ser um dos aspetos que ajude a compreender as dificuldades por que passaram estes países, quando ficaram privados do uso de instrumentos de política económica no contexto da UEM. A verdade é que a decisão de avançar para uma UEM, assim como a decisão sobre os países que incluíram o grupo inicial de Estados na Zona Euro, tiveram também razões de carácter político e não apenas preocupações ao nível do bem-estar económico dos Estados-membros, como sustenta Collignon (2013).

Questão também relevante é o facto de os distintos países que passaram a usar o Euro não apresentavam condições económicas similares. Na realidade, um dos efeitos da criação da moeda única foi a rápida harmonização das taxas de juro nominais entre os diferentes países, embora o mesmo não tenha sucedido com as taxas de inflação. Dado que para os agentes económicos, o relevante é o nível da taxa de juro real (dada, aproximadamente, pela diferença entre a taxa de juro nominal e a taxa de inflação), os países com taxas de inflação mais elevada possuíam condições atrativas para o investimento e/ou consumo, recorrendo ao crédito. Como as taxas de juro se tornaram tendencialmente mais baixas nos países periféricos, isto conduziu ao aumento da concessão de crédito, sendo

que os fluxos financeiros provinham dos países onde as taxas de juro reais eram mais altas: no caso da Zona Euro, os países da Europa Central e do Norte (Sapir e Wolff, 2015).

O problema não esteve tanto nas diferenças existentes nos padrões de equilíbrio financeiro entre estes dois grupos de países, mas no facto de que com o surgimento e alastramento da crise do *subprime* nos Estados Unidos os fluxos de capital deixaram de fluir dos países centrais para os da periferia, tornando visíveis os níveis de endividamento e os desequilíbrios financeiros acumulados ao longo dos anos pelos agentes económicos (Baldwin e Gros, 2015).

Autores como Sapir e Wolff (2015) ou De Galhau (2016) reconhecem, por isso, que o problema da Zona Euro teve no seu âmago uma natureza mais estrutural do que conjuntural. Na realidade, durante algum tempo as instituições comunitárias procederam à monitorização das dívidas dos países, embora sem se inquietarem efetivamente com os incentivos à sua sustentabilidade, quer ao nível privado, quer ao nível público (Collignon, 2013). A verdade é que surgiram, quiçá de forma algo inesperada, episódios complicados com a dívida em ambos os casos, sendo Portugal, Grécia e Itália exemplos de situações em que a dívida pública se tornou um problema, enquanto Espanha e Irlanda apresentaram dificuldades ao nível da dívida privada.

Em virtude de constituírem problemas de natureza diferente, a atuação em tais situações foi também distinta. No caso da dívida pública, são bem conhecidas as receitas de austeridade que limitaram a procura interna, agravando as já expectáveis recessões, enquanto no caso da dívida privada a atuação centrou-se particularmente na reposição da solidez do sistema bancário, tendo os problemas mais gravosos sido resolvidos de forma mais célere. Ainda assim, as medidas direcionadas aos setores bancários destes países implicaram uma menor disponibilidade de crédito para o resto da economia e um acréscimo do seu custo, contribuindo assim para a redução do crescimento económico, como reconhecem Sapir e Wolff (2015).

Registou-se também um efeito de retroação da dívida soberana dos países mais fragilizados sobre os seus próprios sistemas bancários nacionais, tornando-os ainda mais debilitados, devido à propagação de sucessivas ondas de contágio (Angeloni et al. 2012). Ficou, deste modo, estabelecido um círculo vicioso entre dívidas públicas e dívidas dos bancos, proporcionando condições favoráveis a um contágio permanente, num contexto de mercados financeiros amplamente liberalizados.

O mecanismo de autoalimentação da crise assentou na concessão de garantias pelos governos aos bancos nacionais em situação de pré-insolvência. Com efeito, os bancos emitiram títulos de dívida que os Estados avalizaram e, perante situações de dificuldades bancárias, os Estados ao concederem tais garantias, agravaram as situações do devedor e do avalista. Este mecanismo de transmissão de passivos dos bancos para a dívida soberana dos Estados incitou a redução da sustentabilidade das dívidas em alguns países da Zona Euro como reconhecem Angeloni et al. (2012).

Uma outra dificuldade reconhecida na Zona Euro decorreu dos modelos distintos de funcionamento dos mercados de trabalho. De acordo com Sapir e Wolff (2015) e Böge e Berès (2016), o aparecimento da moeda única não promoveu a convergência dos procedimentos negociais das condições salariais, nem a harmonização dos preços e dos salários nos países aderentes. Assim, continuou a verificar-se no seio desta Zona uma significativa disparidade salarial, ao mesmo tempo que a retoma no emprego tardou em dar sinais consistentes de recuperação nos países mais afetados (Baldwin e Gros, 2015).

Um aspeto problemático identificado na Zona Euro e que pode ter potenciado os efeitos da crise e complexificado a sua resolução é a existência de alguma descoordenação no domínio fiscal. O Tratado de Maastricht definiu orientações expressas para a coordenação das políticas fiscais baseadas, quase unicamente, em procedimentos de cooperação e coordenação. Ora, estas disposições genéricas constituíram simples manifestos de intenções ao declarar que “os Estados-membros consideram as suas políticas económicas uma questão de interesse comum e coordená-las-ão no Conselho” (ver Art. 103º nº 1). Além disso, remetiam para o Conselho da União Europeia os processos de acompanhamento, avaliação e emissão de recomendações quando os esforços dos países estivessem aquém do necessário.

Só que as decisões de despesa pública continuaram a depender dos governos nacionais, mas tiveram consequências económicas e geraram efeitos *spillover* em outros países da UE (Sisler, 2016), embora numa interdependência algo assimétrica. Este constitui um dos motivos pelos quais a Alemanha pretendeu introduzir limites orçamentais nos Tratados Europeus (Kirkegaard, 2012). A razão de tal não ter avançado ainda, é que a alteração dos Tratados obrigava à unanimidade, sendo que tal não seria fácil de alcançar, até por motivos de política interna e de gestão dos calendários eleitorais em cada país. Por essa razão, o que tem vindo a ser afirmado é um conjunto de regras para garantir um funcionamento mais eficaz do processo de coordenação, embora com alcance algo reduzido pois nem sempre tem havido capacidade de monitorizar adequadamente a sua aplicação.

3. Limitações da governação monetária e orçamental da Zona Euro face à crise

Em virtude da elevada interdependência entre dívida soberana e dívida do setor bancário, que se influenciam mutuamente, a solução da crise deveria assentar na recuperação da competitividade e no reajuste do excessivo endividamento em alguns países e, por outro lado, na alteração do quadro orçamental europeu, tornando as iniciativas mais fiáveis e eficazes. A assinalada possibilidade de os Estados manterem a sua soberania orçamental sem que houvesse uma coordenação efetiva das políticas fiscais/orçamentais, motivou falhas sistémicas entre a política monetária única e as políticas orçamentais dos países da Zona Euro, traduzidas no aumento do risco e dos custos da sua dívida. Como vimos, o Euro facilitou a difusão destes efeitos, sendo as debilidades estruturais da UME postas em evidência pelos incidentes relativos à débil situação da dívida soberana nos

países periféricos da UE e aos subsequentes impactos que tiveram sobre a situação do setor bancário nesses países.

Em situações normais e quando os países dispõem de soberania no plano monetário, a autoridade monetária (Banco Central) atua como prestamista e financiador de último recurso, ao qual o setor bancário recorre sempre que tem que suprir dificuldades de liquidez. Ora, tal situação era impossível de ocorrer na Zona Euro, devido à centralização da política monetária no Banco Central Europeu (BCE) e à impossibilidade deste, das restantes instituições comunitárias e de outros Estados-membros apoiarem financeiramente países com dificuldades de tesouraria (cláusula *no-bailout*), a que acrescia o impedimento legal do financiamento monetário dos défices orçamentais e das Dívidas Públicas.

É pois importante compreender que a falha estrutural do sistema residiu no facto de os governos dos países da Zona Euro emitirem dívida numa moeda que não podiam controlar, como oportunamente De Grawe (2015) nos recorda. Em resultado, e ao invés do que ocorre em países como o Reino Unido ou os Estados Unidos, os países periféricos da Zona Euro não conseguiam dar garantias sólidas aos detentores das suas obrigações de Dívida Pública de que conseguiam reembolsá-las na sua maturidade.

A falta desta garantia aos credores tornou os países vulneráveis perante movimentos de desconfiança, como aqueles que regularmente abalam os mercados financeiros e os tornam tão voláteis. Esta situação desencadeou crises de liquidez, forçando os países a recorrer a empréstimos externos e a submeter-se aos inerentes programas de ajustamento exigidos pelos credores e à aplicação das subsequentes políticas de austeridade que alimentam as recessões económicas e os inerentes danos no plano social.

A política monetária não tem sido suficiente para fazer face aos choques assimétricos (Böge e Berès, 2016 ou De Galhau, 2016), como de resto era expectável desde os tempos de acesa polémica que antecedeu a criação da moeda única (Bayoumi e Eichengreen, 1997). Na realidade, nos últimos tempos o BCE tem tentado tomar medidas, algumas de carácter não convencional, para ultrapassar e minorar algumas das consequências da crise. Porém, se houve uma maior disponibilidade de liquidez e que esta conseguiu estabilizar o sistema financeiro, não é menos verdade que, num cenário de taxas de juro muito baixas, a política monetária se está a tornar pouco eficaz, situação que é conhecida em economia como a armadilha da liquidez.

Num contexto destes, a alternativa poderia passar pelo recurso a políticas de cariz fiscal, as quais terão efeitos ao nível das estruturas económicas e não apenas através da injeção de liquidez (Collignon, 2013). Não tendo muitos países a capacidade de utilização deste tipo de instrumentos, uma eventual solução pode recorrer a um programa de obras públicas, coordenado por instituições comunitárias como defendem Böge e Berès (2016). Áreas sensíveis com impacto ao nível da produtividade, como é o caso das tecnologias da informação ou da educação, são domínios-chave para investimentos dessa natureza. O aproveitamento do excedente de alguns países (como a Alemanha e Holanda) para

financiar economias que apresentem défices. No entanto, isto levanta questões relativas à legitimidade: como garantir que os cidadãos concedem o seu aval a este tipo de decisões?

Embora seja reconhecida a importância das funções de estabilização do Orçamento, não deixa de ser entendido como um dos aspetos mais críticos da Zona Euro, devido às suas limitações como um instrumento insuficiente (ver a propósito, Rubio, 2016). Também Collignon (2013) sugere que a política macroeconómica da Zona Euro deveria ser mais *federalizada*, dado que o Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC) não define uma política coerente, fixando apenas os limites impostos a cada país. De Galhau (2016) vai mais longe ao afirmar que o custo da falta de coordenação fiscal pode rondar os 2% do PIB desta Zona Euro, recomendando um maior esforço maior de coordenação, no sentido de internalizar e absorver os choques assimétricos.

Uma possibilidade seria a introdução dos designados *Eurobonds*, isto é, títulos da dívida pública emitidos pelos países da Zona Euro, cujo juro associado seria uma média ponderada de cada país, o que obrigaria à criação de uma Agência de Dívida Europeia e, a prazo, a uma política fiscal comum. Todavia, uma medida deste género expõe a questão do risco moral como um dos maiores obstáculos à partilha da dívida pública na Zona Euro. De facto, se os países incumpridores (mais endividados) tiverem a noção que serão apoiados pelos parceiros, corre-se o risco de que não assumam os seus compromissos e obrigações, limitando os seus esforços para reduzir as suas dívidas. Porém, há também defensores da opinião oposta que crê que a disciplina macroeconómica e orçamental são os pilares do sucesso da Zona Euro, devendo-se premiar os governos que têm “boas políticas” e penalizar os que apresentam “más políticas”, como sustenta Agénor, (2003).

No fundo, as divergências económicas entre os diferentes países, a falta de supervisão sobre o funcionamento do setor bancário e uma deficiente governação económica constituem as razões da grave crise económica que afetou a zona Euro (Sapir e Wolff, 2015). Em sintonia com esta posição, Collignon (2013) concordava que a forma como foram geridos os sintomas das várias crises que se cruzaram (bancária, dívidas soberanas e económica e social) pode ter sido mais importante para acorar uma nova governação económica do Euro do que a própria crise em si.

Várias e distintas medidas e iniciativas foram identificadas como forma de resolver os problemas reconhecidos. Assim, completar a União Bancária, realizar amplas reformas estruturais, promover condições para uma superior mobilidade laboral, incentivar a convergência fiscal e a disciplina orçamental e promover uma maior integração social e política foram algumas propostas veiculadas pelos autores, cujos trabalhos referimos nesta secção.

De seguida, abordaremos de forma mais detalhada algumas destas questões. Todavia, é importante notar que se vêm expandindo correntes de opinião eurocéticas, as quais exploram a forma algo displicente como certos assuntos relevantes para alguns países foram tratados nos órgãos comunitários. De facto, se nem sequer numa problemática onde

supostamente deveria haver convergência de posições, como é o caso do acolhimento dos refugiados, a UE tem sido capaz de encontrar uma solução com e compartilhada pelos seus membros, então implementar medidas que promovam uma maior coordenação e partilha de responsabilidades na Zona Euro podem ser muito difíceis de alcançar.

4. As respostas institucionais da Zona Euro para resolver a crise

Ao longo destes anos da crise que vimos referindo, a União Europeia tomou várias medidas com o objetivo de reforçar e melhorar a sua governação, a fim de reparar situações com as quais os seus membros foram confrontados e preparar-se para futuros choques e situações de instabilidade. Porém, e tendo em conta o anémico crescimento económico e a dificuldade em estabelecer consensos no plano comunitário, consideramos que as respostas dadas pelas instituições europeias têm sido insuficientes, quer para dinamizar um crescimento robusto na UE em geral, quer para construir, no caso da Zona Euro, uma UEM eficaz e sustentável para o futuro.

Uma das prioridades das medidas tomadas foi a tentativa de resolver os desajustamentos dos equilíbrios financeiros dos agentes económicos. Como antes referimos, quando se tratou da dívida do setor público, a resposta baseou-se nos programas de apoio financeiro e os respetivos pacotes de medidas de austeridade. O objetivo a prosseguir orientou-se para a redução da despesa pública desses países e para o aumento das suas receitas.

Claramente, pretendia-se reduzir os défices públicos e, ao mesmo tempo, diminuir a dívida privada que se tinha acumulado nos últimos anos. Contudo, os casos de Portugal e da Grécia apontam para que o impacto das medidas nos défices podem não ter sido os esperados e, principalmente, as respetivas dívidas públicas não diminuíram, colocando-se inclusivamente em causa a sua sustentabilidade a longo prazo como mostram Pisani-Ferry et al (2013) numa avaliação preliminar aos impactos de tais programas.

Adicionalmente, para lá das tentativas de resolução dos problemas ligados ao setor público, também existiram medidas para atacar os desequilíbrios dos balanços do setor privado, sobretudo no caso dos bancos. De facto, um dos motivos das dificuldades do setor financeiro, em especial nos países do Sul da Europa, deveu-se ao abrupto corte no financiamento, por parte de países que detinham sólidas posições superavitárias. Neste caso, as medidas que tenham como propósito completar o mercado único e a inerente circulação de fatores, bens e serviços continuam a revelar-se necessárias para garantir rápidas e eficazes respostas perante eventuais choques assimétricos que venham a verificar-se no futuro (ver, por exemplo, Enderlein e Fritz-Vannahme, 2015).

Ainda no que respeita aos problemas específicos que envolveram o setor financeiro, é comum depararmo-nos com algumas críticas relativamente à forma e ao *timing* de atuação do BCE. Autores como Sapir e Wolff (2015) reconhecem que o atraso na resposta à crise constitui uma das possíveis fontes de fracasso das políticas europeias. É também comum

apontar dificuldades não propriamente às medidas em si, mas ao facto de os efeitos das mesmas não terem chegado atempadamente ao mercado, naquilo que é conhecido no domínio das políticas económicas como o problema da transmissão monetária.

É curioso verificar que os mecanismos para a resolução dos desajustes nos balanços de agentes públicos e privados foram prosseguidos a partir de duas abordagens distintas de política económica, as quais desde há muito assumem profunda clivagem no entendimento sobre os fundamentos e o funcionamento da economia. Na realidade, tal como Collignon (2013) menciona, a abordagem ao problema da dívida pública tem sido advogada pelos denominados *fundamentalistas fiscais*, sendo que a abordagem ao problema da dívida privada foi basicamente preconizada pela corrente dos *monetaristas*.

Ainda no que respeita às respostas políticas para estabilizar o sistema financeiro, uma das vias mais impressionantes foi a tentativa de criação de uma união bancária na Zona Euro. O objetivo desta passava por limitar os riscos das exposições dos balanços financeiros dos bancos às dívidas soberanas. Na realidade, tal exposição esteve na base da enorme instabilidade financeira da Zona Euro, tendo-se chegado a temer o seu fim.

As debilidades estruturais da UME foram patentes pelos eventos ligados à débil posição da dívida soberana em alguns países periféricos da UE e aos posteriores efeitos sobre os seus bancos. Não admirou pois que rapidamente se difundisse a ideia de que criar uma união bancária seria inevitável, a fim de concluir um quadro de integração económica e monetária que pudesse sustentar a moeda única. Assim, para garantir a estabilidade financeira na UME esta deveria ter dispositivos comuns aplicados a todos os membros, incluídos os seguintes aspetos: uma estrutura de supervisão bancária única, uma autoridade de resolução comum capaz de agir de forma rápida e transparente em caso de resolução bancária e, ainda, um sistema de apoio financeiro para garantir os depósitos.

Todavia, a agenda da união bancária ainda não está concluída, embora a supervisão e a resolução única tenham constituído reformas sistémicas salientes, a omnipresente relação entre bancos e soberanos não foi totalmente quebrada. Por um lado, os bancos dos países mais vulneráveis parecem estar agora mais dependentes dos respetivos soberanos do que estavam no período anterior à crise, o que significa que uma eventual reestruturação da dívida pública pode ter consequências nefastas para a solvabilidade do sistema bancário. Nestas circunstâncias, apenas uma diversificação das suas carteiras de títulos de dívida pública, despoletada pela fixação de limites à sua exposição ou por incentivos regulatórios à detenção de ativos mais seguros, pode assegurar que os bancos ficarão protegidos das consequências de um evento daquela natureza.

Em termos inversos, também os Estados continuam bastante vulneráveis aos riscos do setor bancário. Com efeito, apesar da criação do mecanismo de resolução, os Estados ainda estão expostos aos riscos de falência dos bancos e aos inerentes custos de um eventual resgate do sistema bancário. É um facto que a crise alterou a lógica política da partilha de custos nos resgates bancários e atualmente os recursos dos contribuintes já não estão na

primeira linha de intervenção face à falência de um banco. Porém, o Estado permanece como a derradeira linha de defesa, pelos que os Estados continuam expostos a um risco de crédito que não foi mutualizado, sendo que continua a ser determinante para os mercados saber que em última instância garante os créditos.

Neste contexto ainda impreciso e arriscado para a ligação de interdependência entre Estados e Bancos, Pisani-Ferry (2016) concede que à lógica da solução para o trilema da união bancária definida em 2012 (supervisão, resolução e fundo de garantia comum) devem ser acrescentados os limites de exposição para os bancos e um enfoque fiscal comum. Nesta linha Speyer (2012) realçava que a criação da união bancária era intrínseca a uma efetiva partilha da soberania dos países da UE, podendo envolver transferências financeiras entre os seus membros. Como tal, a consolidação da união bancária supõe a existência de um significativo consenso sobre aspetos políticos, razão pela qual o autor entende ser essencial alterar os Tratados.

A rápida propagação do risco da dívida dos Estados à sustentabilidade do sector bancário, permitiu um acordo institucional de que a união bancária implicaria algum avanço em termos de coordenação orçamental, sendo esta uma condição necessária para a resolução da crise financeira e para a própria subsistência da UME. A união bancária deveria agir sobre as instituições relevantes para a estabilidade do sistema e deveria integrar um conjunto de regras comuns para garantir a supervisão prudencial. Não sendo nova esta questão da criação da união bancária, é um facto que a mesma não pode ser entendida como suficiente para resolver o problema da exposição dos bancos às dívidas soberanas, uma vez que ainda existem entidades com uma dependência elevada (Pisani-Ferry, 2016). Porém, algo se tem modificado nos tempos mais recentes e já foram tomadas medidas para que, em caso de insolvência de bancos, os recursos dos contribuintes não sejam a fonte prioritária de financiamento quando ocorrerem tais dificuldades.

Para lá da busca de soluções estáveis para o problema de exposição dos bancos às dívidas soberanas, é também crucial a atuação no sentido do reforço da sustentabilidade das dívidas públicas, uma vez que enquanto tal não acontecer, a própria estabilidade bancária pode estar comprometida. Como tal, e ainda de acordo com Pisani-Ferry (2016) é fundamental prosseguir medidas que garantam credibilidade ao processo de disciplina fiscal que se pretende implementar nestes países.

As reformas que ocorreram nos pilares fiscal e da política económica foram bastante limitados, não obstante a cooperação fiscal ter sido bastante reforçada, mas de uma forma muito particular. De facto, a integração fiscal prosseguida jamais implicou uma partilha de recursos em larga escala, como recomendam as teorias do federalismo fiscal (Oates, 2005). Em vez disso, as reformas incidiram no reforço dos procedimentos tendentes ao controlo, prévio e à *posteriori*, dos orçamentos nacionais.

O atual quadro de governação fiscal na Zona Euro decorre de sucessivas reformas introduzidas no dispositivo do Tratado de Maastricht de 1992, que antes referimos. De

facto, após criado o Euro, era fundamental que os Estados mantivessem os esforços de convergência nas Finanças Públicas e a sua disciplina orçamental, pelo que o Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC) criado em 1996 pretendia garantir esse compromisso, tendo sido devidamente regulamentado em 1997³. O PEC incluía regras para toda a UE, estabelecendo limites de 3% para o défice orçamental e de 60% para a Dívida Pública face ao PIB (designada por vertente corretiva) e uma exigência de médio prazo para os países consolidarem posições orçamentais próximas do equilíbrio ou excedentárias (vertente preventiva).

Porém, ocorreram alguns eventos que minaram a credibilidade do funcionamento do PEC e dos processos de decisão nas instituições comunitárias, tendo motivado a não aplicação de sanções a países incumpridores dos limites dos défices orçamentais previstos, entre os quais se incluíam a Alemanha e a França. Com efeito, perante uma recomendação da Comissão para que aqueles países fossem declarados em défice excessivo mas tivessem prazos mais largos para cumprir os limites do PEC, em Novembro de 2003 o Conselho, numa iniciativa de legitimidade duvidosa, resolveu não dar sequência ao estatuído e suspendeu a aplicação das regras do PEC a estes países, o que levou à posterior alteração daquelas disposições, a fim de introduzir uma maior flexibilidade na sua aplicação.

Assim, em 2005 ocorreu uma primeira reforma de vulto com o prolongamento dos prazos concedidos aos Estados-membros com défice superior a 3% para corrigir a situação (passou de 2 para 4 ou 5 anos), um reforço das medidas de prevenção em caso de défice excessivo (compromisso de consolidação orçamental anual de pelo menos 0,5% do PIB ao longo do ciclo) e a atribuição de maior peso ao critério da Dívida Pública como forma de avaliar a sua sustentabilidade a médio prazo. Porém, foram também ampliadas as situações que enquadram a não aplicação automática de sanções, o que de alguma forma contribuiu para minar a credibilidade e a reputação do próprio PEC.

Já no decurso da recente crise económica e financeira foi criado o designado “Six Pack” em 2011 (inclui cinco Regulamentos e uma Diretiva) e o “Two Pack” em 2013 (dois Regulamentos que se aplicam apenas aos países da Zona Euro), bem como o *Tratado sobre Estabilidade, Coordenação e Governança* de 2012 (conhecido como “Compacto Fiscal”). Aquela reforma de 2011 foi projetada para melhorar as condições do PEC acrescentando uma referência sobre a Despesa à vertente preventiva e tornando o critério da Dívida total mais operacional na vertente corretiva.

À medida que a UE se foi confrontando com a resiliência da crise da dívida soberana de alguns dos Estados-membros, teve que equacionar estratégias alternativas para lidar com o problema. Ora, a incapacidade de abordar estas situações tem raízes profundas no

³ Tal aconteceu com o Regulamento 1466/97 (regula o conteúdo, a apresentação, a apreciação e o acompanhamento dos programas de estabilidade e dos programas de convergência no âmbito da supervisão multilateral a exercer pelo Conselho e Comissão) e o Regulamento 1467/97 (relativo à aceleração e clarificação da aplicação do procedimento relativo aos défices excessivos).

exíguo e imperfeito quadro orçamental definido em Maastricht, mormente na diminuta orientação para a coordenação das políticas macroeconómicas nacionais. Deste modo, e depois de várias tentativas inconsequentes, foi obtido um compromisso político com a aprovação no Conselho Europeu (2012) referido Compacto Fiscal.

Provavelmente esta solução decorreu da falta de capacidade da UE na monitorização do PEC e da falta de credibilidade das normas orçamentais e das sanções aí estipuladas (Caetano e Sousa, 2012). Em termos políticos, evidenciou-se a posição alemã que afirmou a sua vontade de construir um modelo orçamental ponderado e sóbrio, com o intento de serenar os mercados financeiros e de sustentar as ondas de contágio que a crise das dívidas soberanas têm mostrado. Este Tratado inclui uma norma quantitativa para limitar o endividamento público e que deveria ficar vertida na Constituição (ou quadro legal similar) de cada país. É, pois, esta denominada “regra de ouro”, inspirada na Constituição alemã que limita o endividamento dos “lander” que não pode ser excedido sem autorização prévia (Verheslt, 2012), que suporta a abordagem do Pacto Fiscal e visa o reforço da disciplina orçamental na UEM e o aprofundamento da coordenação das políticas económicas entre os membros. Contudo, quase todos os países optaram até agora por não incluir aquelas normas nos seus textos constitucionais.

Finalmente, as alterações de 2013 (Two Pack) visavam, por um lado, reforçar a supervisão económica e orçamental dos Estados-Membros afetados ou ameaçados por graves dificuldades no que respeita à sua estabilidade financeira na área do Euro e, por outro, instituir disposições comuns para o acompanhamento e a avaliação dos projetos de planos orçamentais e para a correção do défice excessivo dos Estados-Membros da Zona Euro. O objetivo desta supervisão reforçada das políticas económicas vai no sentido de criar uma união fiscal integral e uma política económica comum, na qual a Comissão e o Conselho dispõem de poder de condicionar previamente as propostas de orçamento nacionais, já que os países devem submeter os planos orçamentais, os planos nacionais de emissão de Dívida e até os programas de investimento à aprovação das instituições comunitárias.

No mesmo sentido, vão as posições de Andrlle et al. (2016) ao reconhecerem que a crise financeira global e suas consequências têm mostrado a necessidade de reforçar o quadro de conceção e execução da governação orçamental da UE. Assim, não obstante estas recentes reformas, o quadro continua a ser complexo⁴, ao mesmo tempo que os dispositivos destinados a reforçar o cumprimento e a execução continuam bastante fracos. Ora, com os níveis de endividamento público em níveis elevados, seria desejável redefinir um quadro de governação fiscal menos complacente para evitar um acumular de desequilíbrios orçamentais e melhor suportar a sustentabilidade fiscal e macroeconómica.

⁴ Por exemplo, a criação do “Semestre Europeu” em setembro de 2010 assumiu-se como uma iniciativa de resposta à crise, através de um novo ciclo de coordenação *ex-ante* das políticas económicas e orçamentais dos Estados-membros, em articulação como o PEC e a Estratégia Europa 2020. Para mais informação sobre o assunto ver documento *online* do Conselho Europeu intitulado “O que é o Semestre Europeu”, acesso em <http://www.consilium.europa.eu/special-reports/european-semester?lang=pt>

Os autores antes referidos apresentam um conjunto de propostas que envolvem, entre outros aspetos, a simplificação do quadro fiscal baseando-o em dois pilares principais: por um lado, definindo uma âncora fiscal que poderá ser o rácio de Dívida Pública em relação ao PIB e, por outro, uma norma operacional única que no limite poderá passar para o nível do crescimento da despesa pública e um mecanismo explícito de correção quando aquela ultrapasse os valores limite.

Adicionalmente, o sistema deverá refletir uma maior automaticidade na aplicação de um conjunto credível de sanções, deverá ter uma melhor coordenação em termos de vigilância da política fiscal, a fim de suportar a implementação deste quadro mais simplificado. Naturalmente que a transição para este novo quadro orçamental vai levar tempo e algumas reformas poderão enfrentar obstáculos legais, exigindo mesmo eventuais alterações dos Tratados em vigor. Todavia, a criação de um quadro fiscal menos complexo e mais robusto pode constituir uma resposta fundamental face ao avolumar de crescentes vagas de ceticismo sobre o projeto europeu.

5. Os Desafios que se colocam a uma nova governação da Zona Euro

Anteriormente referimos que a atuação das entidades comunitárias tem sido relativamente limitada face à natureza estrutural do problema decorrente de uma arquitetura deficiente na zona Euro colocou em causa o modelo de integração monetária. Assim, foi manifesta a fragilidade de alguns países, devido ao endividamento público e privado e à perda de competitividade, o que motivou os pacotes resgate financeiro. Criou-se uma espiral de contágio, onde o risco bancário fez aumentar o risco da dívida pública e, sucessivamente, a subida deste afetou a capacidade dos bancos proverem crédito à economia real.

Diversas iniciativas comunitárias tentaram superar este círculo vicioso, sendo que as maiores mudanças ocorreram nas áreas de política monetária e da regulação financeira. No que toca à política monetária, a UE, por via do BCE, assumiu um papel de quase provedor de último recurso⁵, e alargou o seu perfil político à assessoria dos governos nacionais em termos económicos e política financeira, além de se ter tornado supervisor do sistema bancário da Zona Euro. No caso da regulação financeira, a resposta à crise foi incremental, mostrando talvez uma lógica cada vez mais envolvente (Salines, et. al., 2012). Ou seja, a crise das dívidas soberanas ameaçou a implosão da Zona Euro solicitando

⁵ O BCE teve um papel relevante ao longo da crise, quer pela manutenção de uma política monetária acomodatória, quer pela aplicação de medidas não convencionais, como as ações de refinanciamento a três anos ou o alargamento dos ativos aceites como garantia das operações de crédito. Assim, as declarações do presidente do BCE em julho de 2013 quando afirmou que o Banco estava disposto a fazer tudo o que fosse necessário para preservar a moeda única tiveram um efeito de acalmia nos mercados. Na sequência destas declarações foi anunciado o programa *Outright Monetary Transactions* (OMT) que contempla a compra de títulos de dívida pública em mercado secundário com o objetivo de corrigir distorções devido aos receios dos investidores quanto à reversibilidade da área do Euro. Refira-se que a aplicação do mecanismo é condicional à adoção, pelo emitente, de um plano de ajustamento no âmbito do Fundo Europeu de Estabilidade Financeira/Mecanismo Europeu de Estabilidade (FEEF/MEE).

reformas mais fortes que resultaram no lançamento da União Bancária, implicando ações centralizadas no domínio da regulamentação e supervisão financeiras.

Depreende-se desta orientação que o BCE constitui uma instituição com um crescente poder de intervenção, tendo passado de um perfil de entidade tecnocrática algo obscura, focada exclusivamente na estabilidade de preços, para emergir gradualmente como ator político de relevo na governação da Zona Euro, assumindo funções que, como refere Henning (2016), se expandiram à supervisão bancária e, na qualidade de membro da denominada *Troika*, à monitorização das reformas estruturais dos Estados-membros.

A governação económica da Zona Euro verificou também modificações incrementais no domínio fiscal e orçamental, embora de natureza bastante mais limitada do que na área monetária. Assim, as reformas indicam alguma continuidade na forma e na substância, com a criação da estratégia Europa 2020 (sucessora da Estratégia de Lisboa) que procura reforçar as bases da competitividade para apoiar o crescimento económico e, por outro lado, continuou a recorrer no plano institucional ao uso de *soft law*. De acordo com Verdun (2015), algumas das novas instituições (como o Six-pack e o Two-pack) enquadraram-se nos procedimentos frequentes da UE, como seja o Pacto Fiscal que seguiu a via intergovernamental, na linha do acordo de Schengen sobre a livre circulação. Esta estratégia modelou um novo tipo de estrutura institucional mais flexível na formulação de políticas fiscais e económicas, enfatizando a cooperação, o que está para lá do quadro comunitário puro e duro.

Finalmente, a governação da Zona Euro centralizou-se e tornou-se gradualmente mais hierarquizada, em particular no que respeita à fiscalização e à supervisão bancária. Também as reformas no domínio da política fiscal e orçamental aumentaram as tarefas de vigilância da Comissão Europeia, permitindo até mesmo que esta interfira nos orçamentos dos Estados-Membros em certas situações (Savage e Verdun 2016).

Em simultâneo, registamos que a Alemanha fortaleceu durante a crise a sua posição como líder da Zona Euro, em linha com o que já se tinha verificado no desenho do figurino da UEM que levou à moeda única. A atitude de oposição inflexível a qualquer projeto de mutualização da dívida ou a recusa em que as instituições comunitárias prestassem assistência financeira aos países mais endividados, reforçando assim uma hegemonia e liderança alemã, assentes num conjunto de preferências políticas plenamente assumidas (Chang, 2016).

Os resultados dos processos de ajustamento económico provocaram sequelas profundas no plano social, sendo possível verificar que a crise e a forma como a mesma tentou ser resolvida, aumentou as disparidades económicas e sociais entre os países (De Galhau, 2016), contribuindo assim para a redução da base de apoio político ao projeto da unificação monetária e ao avolumar dos citados movimentos antieuropeístas.

Deste modo, os referidos autores concordam com a necessidade de proceder a amplas reformas nos mercados laborais, a fim de garantir uma maior mobilidade territorial,

acreditando que o reforço de flexibilidade permitiria acomodar alguns dos ajustamentos necessários à estabilidade da Zona Euro. Porém, ao contrário do que ocorre, por exemplo, nos EUA, permanecem ainda notórias barreiras de caráter cultural, linguístico e social que limitam essa mobilidade, não obstante dados recentes indicarem que a mobilidade laboral terá crescido nos últimos anos (Peters, 2016).

A disputa sobre o paradigma que suportaria a união bancária europeia expôs de forma marcante os limites e os paradoxos em certos aspetos do processo de construção europeia ao longo do tempo. É um facto que os políticos têm tentado prosseguir um modelo de índole federal mais acentuado, a fim de responder às fragilidades reveladas pela recente crise da zona Euro. Todavia, para que tal seja apropriado e legitimado pelos cidadãos as instituições europeias e nacionais terão que estimular a participação destes, já que não se trata só de optar por uma simples solução técnica, mas acima de tudo trata-se de afirmar e validar antecipadamente as escolhas políticas subjacentes. Assim, uma iniciativa edificada sobre um frágil quadro legal arrisca-se a ser apenas uma boa ideia, desenraizada de efetiva legitimidade democrática, ainda que conformada aos textos dos Tratados em vigor (Sousa e Caetano, 2013).

Outro desafio que tem que ser enfrentado futuramente com mais firmeza liga-se ao facto de permanecerem fortes assimetrias económicas e sociais na Zona Euro, sendo que a criação de condições para a existência de uma maior sincronização dos ciclos económicos, através de mecanismos que promovam a gestão da procura deve constituir uma prioridade. A existência de fundos específicos para este efeito e de um sistema de segurança social associado aos níveis de desemprego poderá ajudar a relançar uma nova dimensão social no processo de construção europeia, como por exemplo através da eventual criação de um sistema europeu de proteção no desemprego.

A criação de um sistema de seguros contra o desemprego teria vantagens face às tradicionais transferências fiscais, pois basear-se-ia na dinâmica das taxas de desemprego, gerando fluxos compensatórios automáticos, em função da situação de cada país no ciclo económico, impedindo que os países fossem regularmente beneficiários ou contribuintes líquidos. Este estabilizador responderia de forma rápida aos efeitos sociais de choques económicos, garantindo patamar de proteção social, como sustentam Dullien e Fichtner (2013).

Outra forma de mitigar os impactos dos choques económicos específicos pode ser o reforço da mobilidade de trabalhadores entre os Estados, pela absorção do desemprego. Por razões múltiplas, como a existência de barreiras linguísticas e culturais, a mobilidade do trabalho na Europa tem sido limitada, apesar da consagração formal da liberdade de circulação de trabalhadores no seio da UE após a criação do Mercado Único em 1993.

Aspetos como a ausência de interligação entre os sistemas nacionais de pensões, a falta de conhecimento sobre vagas de emprego disponíveis e as dificuldades do processo de reconhecimento de qualificações profissionais estabelecem reais barreiras à mobilidade laboral. Porém, esta constitui um mecanismo de regularização face a desajustes nos mercados, num contexto

de livre circulação dos bens, serviços e fatores, tornando-se um mecanismo de flexibilidade. Em termos de iniciativas concretas nesta área é de referir os progressos registados na portabilidade de direitos adquiridos pelos trabalhadores, independentemente do país da UE em que exerçam a atividade profissional, bem como no reconhecimento de qualificações e na melhoria da informação sobre oportunidades de emprego transfronteiriças.

Em suma, a realidade é que, independentemente da incidência numa natureza mais fiscal ou monetária das políticas, será decisivo estabilizar a Zona Euro como um todo, através de alterações mais significativas nas regras comunitárias e por via, ainda, do reforço da coordenação das políticas nacionais. Porém, uma atuação fiscal exclusivamente focada as regras isolada, não permitirá que os países, por si só, possam sair da crise, tal como refere Pisani-Ferry (2016). A atuação deve ser conjunta, articulando os planos nos planos nacional e comunitário para conseguir dinamizar a procura interna de todos os membros.

A arquitetura da UME continua ainda incompleta, quer no plano teórico quer ao nível institucional, não obstante os passos que foram dados em resposta à crise que alastrou na Zona Euro e que pôs a nu as suas debilidades estruturais. Entretanto a discussão continua acesa sobre temas, tão distintos quanto interligados, como a necessidade de uma união bancária mais robusta, uma maior capacidade fiscal ou mesmo uma união fiscal. Institucionalmente, também foram tomadas iniciativas que podem ser proficuas no futuro, como seja o relatório dos Cinco Presidentes (Juncker et al. 2015) que apresenta planos para detalhados para um aprofundamento da UEM em moldes que possam reforçar a convergência, a competitividade e a legitimidade democrática. A União Monetária Europeia de hoje é bastante diferente daquela que existia na altura da criação do Euro e seguramente novas etapas vão ser percorridas e novos e dispositivos vão ser criados para consolidar uma governação mais eficaz e participada.

Referências bibliográficas

AGÉNOR, Pierre-Richard – Benefits and costs of International Financial Integration: Theory and Facts. *World Economy*, 26, (2003),1089-1118.

ALVES, Rui – *O Futuro da União Europeia: Organização Económica e Política no Contexto dos Desafios Pós-Euro*. Tese de Doutoramento. Faculdade de Economia da Universidade do Porto (2008). [consultado em 22 de maio de 2016]. Disponível em WWW: <URL <https://repositorio-aberto.up.pt/bitstream/10216/10799/2/Tese.pdf>

ANDRLE, Michal; BLUEDORN, John; EYRAUD, Luc; KINDA, Tidiane; KOEVA-BROOKS, Petya; SCHWARTZ, Gerd; WEBER, Anke – Reforming Fiscal Governance in the European Union. Banca d'Italia Seminari e Convegni, Workshops and Conferences (2016). [consultado em 22 de maio de 2016]. Disponível em WWW: <URL https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/collana-seminari-convegni/2016-0020/Beyond_the_Austerity_Dispute_-_New_Priorities_for_Fiscal_Policy.pdf

ANGELONI, Chiara; MERLER, Silvia; WOLFF, Guntram – Policy Lessons from the Eurozone Crisis. *The International Spectator*, 47:4, (2012), 17–34.

BALDWIN, Richard; GROS, Daniel – What caused the eurozone crisis? (2015). [consultado em 20 de maio de 2016]. Disponível em WWW: <URL <https://www.ceps.eu/system/files/What%20caused%20the%20EZ%20Crisis%20RB%20DG%20CEPS%20Commentary.pdf>

BAYOUMI, Tamim; EICHENGREEN, Barry – Ever closer to heaven? An optimum-currency-area index for European countries. *European Economic Review*, 41, (1997), 761-772.

BÖGE, Reimer; BERÈS, Pervenche – Working document 2 on a budgetary capacity for the Eurozone. (2016) [consultado em 14 de maio de 2016]. Disponível em WWW: <URL <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2F%2FEP%2F%2FNONGML%2BCOMPARL%2BPE-578.795%2B02%2BDOC%2BPDF%2BV0%2F%2FEN>

CAETANO, José; RICO, Nuno – A dimensão social da União Económica e Monetária Europeia: Das suas razões aos instrumentos de concretização. *Debater a Europa*, 11 (2014), 426-455.

CAETANO, José; SOUSA, Miguel – A herança de Maastricht: das suas condicionantes às perspectivas de sustentabilidade da UEM a longo prazo. *Debater a Europa*, 6 (2012), 41-66.

COLLIGNON, Stefan – How (not) to reform the Euro Area's economic governance. *Global Policy*, 4 (2013), 50-57.

CHANG, Michel – The (Ever) Incomplete Story of Economic and Monetary Union, *Journal of Contemporary European Research*, 12:1, (2016) 486-501.

DE GALHAU, François – Europe at a crossroads: How to achieve efficient economic governance in the Euro Area (2016). [consultado em 14 de maio de 2016]. Disponível em WWW: <URL <http://bruegel.org/2016/03/europe-at-a-crossroads-how-to-achieve-efficient-economic-governance-in-the-euro-area/>.

DE GRAUWE – Design failures of the Eurozone, VOX, CEPR's Policy Portal (2015). [consultado em 14 de maio de 2016]. Disponível em WWW: <URL <http://voxeu.org/article/design-failures-eurozone>

DE GRAUWE, Paul – *The Economics of Monetary Integration*, 7ª edição, Oxford University Press, Oxford (2007), ISBN 9780199297801.

DULLIEN, Sebastian; FICHTNER, Ferdinand - A Common Unemployment Insurance System for the Euro Area. *DIW Economic Bulletin*, 1, (2013) 9–14. [Consultado em 3 de maio de 2016]. Disponível em WWW: URL:https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.413714.de/diw_econ_bull_2013-01_2.pdf

ENDERLEIN, Henrik; FRITZ-VANNAHME, Joachim – Repair and Prepare: Strengthening Europe's Economies after the Crisis (2015). *Jacques Delors Institut*, Berlim.

FERREIRA, Paulo – *Integração Financeira na União Europeia: o Euro e o Quinto Alargamento – Uma Análise Empírica*. Porto: Edições Ecopy, (2006). 204 p. ISBN 9789899507555.

FERREIRA, Paulo - Monetary Integration in the European Union. *Journal of Emerging Market Finance*, 10:1 (2011), 93-120. DOI: 10.1177/097265271101000104. ISSN 0972-6527.

FERREIRA, Paulo; CAETANO, José – Integração financeira incompleta: zona Euro em cheque?, *Debater a Europa* 8 (2013), 65-86. ISSN 1647-6336.

FERREIRA, Paulo; DIONÍSIO, Andreia; PIRES, Cesaltina - Adopt the Euro? The GME approach. *Journal of Economic Interaction and Coordination*, 5 (2010), 231-247. ISSN 1860-711X.

FERREIRA, Paulo; DIONÍSIO, Andreia; ZEBENDE, Gilney – Why does the Euro fail? The DCCA approach, *Physica A*, 443 (2016), 543-554.

GOYAL, Rishi (coordinator) – A Banking Union for the Euro Area, International Monetary Fund Discussion Note, SDN/13/01, (2013). [consultado em 27 de maio de 2016]. Disponível em WWW: <URL <http://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2013/sdn1301.pdf>>.

HENNING, C. - The ECB as a Strategic Actor: Central Banking in a Politically Fragmented Monetary Union. In CAPORASO, J.; RHODES, M. (eds) *Political and Economic Dynamics of the Eurozone Crisis*. (2016). Oxford: Oxford University Press.

JUNCKER, J.-C.; TUSK, D., DISSELBLOEM, J.; DRAGHI, M.; SCHULTZ, M. Completing Europe's Economic and Monetary Union', European Commission. Brussels (2015). [consultado em 20 de maio de 2016]. Disponível em WWW: <URL: http://ec.europa.eu/priorities/economic-monetaryunion/docs/5-presidents-report_en.pdf>

KARLINGER, Liliane – The impact of Common Currencies on Financial Markets: A Literature Review and Evidence from the Euro Area. *Working paper 2002-35 Bank of Canada* (2002). [consultado em 22 de maio de 2016]. Disponível em WWW: <URL www.bankofcanada.ca/wp-content/uploads/2010/02/wp02-35.pdf>.

KIRKEGAARD, Jacob Funk – Europe's new fiscal compact treaty does not outlaw Keynesianism and is a stepping stone to more progress, *Vox-EU* [em linha]. 6 fevereiro (2012). [consultado em 20 de maio de 2016]. Disponível em WWW: <URL: <http://www.voxeu.org/index.php?q=node/7600>> ISSN: não disponível.

MUNDELL, Robert – A Theory of Optimum Currency Areas, *American Economic Review*, 51:4, (1961) 657–665.

OATES, W. – Toward A Second-Generation Theory of Fiscal Federalism, *International Tax and Public Finance*, 12, (2005), 349–373.

PETERS, Heiko – Higher EMU labour mobility at risk. EU Monitor European Integration, Deutsche Bank (2016) [consultado em 25 de maio de 2016]. Disponível em WWW: <URL: http://www.dbresearch.fr/PROD/DBR_INTERNET_EN-PROD/PROD0000000000384059/Higher_EMU_labour_mobility_at_risk.pdf>

PISANI-FERRY, Jean; SAPIR, André; WOLFF, Guntram – EU-IMF assistance to euro-area countries: an early assessment, BRUEGEL BLUEPRINT SERIES Volume XIX (2016) [consultado em 15 de maio de 2016]. Disponível em WWW: <URL <http://bruegel.org/2013/06/eu-imf-assistance-to-euro-area-countries-an-early-assessment/>>

PISANI-FERRY, Jean – The Eurozone’s Zeno paradox – and how to solve it. VOX CEPR’s Policy Portal (2016). [consultado em 16 de maio de 2016]. Disponível em WWW: <URL <http://voxeu.org/article/eurozone-s-zeno-paradox-and-how-solve-it>>

PISANI-FERRY, Jean; SAPIR, André; VON WEIZSÄCKER, Jakob – A European recovery programme, *Bruegel Policy Brief* (2008). [consultado em 22 de maio de 2016]. Disponível em WWW: <URL <http://www.bruegel.org/publications/publication-detail/publication/239-a-european-recovery-programme/#.USjFgqIz3IY>>

SALINES, M.; GLÖCKLER, G.; TRUCHLEWICKI, Z. – Existential crisis, incremental response: the Eurozone’s dual institutional evolution 2007–2011, *Journal of European Public Policy*, 12(5) (2012), 665-681.

SAPIR, André; WOLFF, Guntram – Euro-Area governance: What to reform and how to do it (2015). [consultado em 14 de maio de 2016]. Disponível em WWW: <URL <http://bruegel.org/2015/02/euro-area-governance-what-to-reform-and-how-to-do-it/>>

SAVAGE, J.; VERDUN, A. – Strengthening the European Commission’s budgetary and economic surveillance capacity since Greece and the euro area crisis: a study of five Directorates-General, *Journal of European Public Policy*, 23(1), (2016), 101-118.

SISLER, Chiara – Intergovernmentalism and the reinforcement of the economic governance in the European Union: the Fiscal Compact. *SIS Working Paper N° 2016-2*, School of International Studies – University of Trento, Italy (2016).

SOLOW, Robert – *Is Fiscal Policy Possible? Is It Desirable?*, in Solow, R. (ed.), *Structural Reform and Macroeconomic Policy*, Palgrave Macmillan, pp. 23-40. (2004). ISBN: 9781403936462.

SOUSA, Miguel; CAETANO, José – Será a União Bancária uma solução para a crise do Euro?, *Debater a Europa*, 8 (2013), 87-110.

VERDUN, A. – A historical institutionalist explanation of the EU’s responses to the euro area financial crisis, *Journal of European Public Policy*, 22(2), (2015), 219-237.

VERHELST, Stijn – Will the national ‘golden rule’ eclipse the EU fiscal norms?, *Vox-EU* (2012). [consultado em 6 de maio de 2016]. Disponível em WWW: <URL: <http://www.voxeu.org/index.php?q=node/7682>>

Artigo Recebido a 03 de maio de 2016 | Aceite a 27 de junho de 2016

Página deixada propositalmente em branco

Reflexões sobre sincronização dos ciclos económicos no Mercosul e na Zona Euro

Reflections on the synchronization of economic cycles in Mercosur and the Eurozone

António Caleiro, PhD

Professor Auxiliar, Dep. Economia - Universidade de Évora

E-mail: caleiro@uevora.pt

José Manuel Caetano, PhD

Professor Associado com Agregação - Universidade de Évora

E-mail: jcaetano@uevora.pt

Resumo

A sincronização dos ciclos económicos é uma das condições necessárias para um adequado funcionamento de uma zona monetária¹. Aquando da adesão dos países membros da União Europeia à Zona Euro houve alguma preocupação com este aspeto. No caso do Mercosul, a inexistência de uma moeda única tem permitido uma superior flexibilidade às políticas monetárias e orçamentais dos países integrados, tudo isto podendo contribuir para uma maior sincronização (natural) dos ciclos económicos. Assim, é nosso objetivo proceder a uma análise de sincronização dos ciclos económicos no Mercosul e na Zona Euro, de forma a verificar se o facto de existir, ou não, uma moeda comum contribui para uma maior (resp. menor) sincronização dos ciclos económicos.

Palavras-Chave: Zona Euro; Mercosul; Uniões Monetárias e Ciclos Económicos

Abstract

The synchronization of business cycles is a prerequisite for proper functioning of a monetary zone. On the accession of the European Union countries to the eurozone there was some concern with this aspect. In the case of Mercosur, the absence of a single currency has allowed a greater flexibility to the monetary and fiscal policies, all this may have contributed to a greater (natural) synchronization of business cycles. Thus, it is our goal to carry out a synchronization analysis of business cycles in Mercosur and the Eurozone in

¹ Os autores agradecem os comentários e sugestões do revisor anónimo.

order to verify if the existence, or not, of a common currency contributes to higher (resp. lower) synchronization of business cycles.

Keywords: Eurozone; Mercosur; Monetary Unions; Business Cycles

1. Introdução

O processo de integração económica e de unificação monetária europeia tem constituído uma experiência significativa, não apenas pelos desenvolvimentos que têm ocorrido na Europa, mas também pela sua relevância empírica sobre situações replicáveis em outros continentes. A integração monetária entre os países europeus foi originalmente discutida num contexto económico francamente favorável como o que se registava em finais da década de 60, tendo originado o relatório Werner que sugeria criar uma União Monetária Europeia (UME) até final da década dos anos 70. Todavia, a rápida deterioração da economia mundial no início da década de 70, como corolário da derrocada do sistema monetário internacional edificado em Bretton Woods e dos posteriores choques petrolíferos que resultaram do conflito israelo-árabe, desfez as perspetivas favoráveis para a integração monetária num curto prazo.

Apenas a partir da segunda metade dos anos 80, superado o período mais severo da crise económica internacional e da instabilidade financeira e cambial que flagelou a Europa, ficaram criadas condições político-económicas para superar clivagens entre os membros da então Comunidade Económica Europeia (CEE) e reabrir o processo da integração monetária. Assim, um novo plano veio reavivar o sonho de criar uma moeda única na Europa, culminando na aprovação em Cimeira Europeia do Relatório Delors (1989), o qual veio a ser vertido em termos jurídico-institucionais no Tratado da União Europeia e vulgarmente referido como Tratado de Maastricht (TM). A conceção e a operacionalização do projeto da UME foram, então, assumidas como um processo sequencial e faseado, numa lógica não muito distinta daquilo que o Relatório Werner previra cerca de duas décadas antes.

Este Tratado facultou, assim, a base para o aparecimento formal da moeda comum em 1999, instituindo uma calendarização precisa para as várias fases e definindo um conjunto de critérios (denominados de convergência nominal) que capacitavam os países para integrar a Zona Euro, bem como o respetivo modelo institucional que garantiria a gestão e o controlo do novo regime da política monetária na UME. Desde aquela data o Euro foi sendo gradualmente adotado por outros países da União Europeia (UE), circulando atualmente em 19 dos seus estados-membros.

Num contexto teórico, o racional das *Uniãos Monetárias* ancora-se na denominada teoria das Zonas (ou Áreas) Monetárias Ótimas (ZMO), a qual beneficiou dos contributos originais de Mundell (1961), McKinnon (1963) e Kenen (1969). Este quadro teórico sustenta que numa zona monetária em que vários países partilham uma moeda comum, sempre que dos países registe um choque económico específico (idiossincrático) a capacidade

do ajustamento será condicionada pelo grau de mobilidade laboral, pela flexibilidade dos mercados de bens, serviços e fatores e, também, pelo efeito estabilizador da respetiva política orçamental. Assim, uma zona monetária eficaz deve dispor de condições para gerar rápidos e efetivos ajustamentos nos países afetados pelos mencionados choques e deve possuir meios para evitar o alastramento dos efeitos entre os seus membros.

Numa aplicação ao caso europeu, este enfoque teórico reconhecia que a unificação monetária era mais um desígnio político do que o desfecho de um processo racional no plano económico, em virtude de os países da UE não satisfazerem muitos dos requisitos apontados para uma ZMO, mormente pelas parcas evidências de sincronização dos ciclos económicos e pela ausência de mobilidade laboral (Caetano e Sousa, 2012). Acresce que a falta de um orçamento comunitário com dimensão suficiente para suportar funções de apoio ao ajustamento económico, também não concorreu para evitar o avolumar de desconfiança em torno da sustentabilidade do Euro.

Na realidade, uma das alternativas de política económica em situações de reduzida sincronia económica cíclica, seria a existência de um modelo orçamental comum, o qual poderia assumir um cariz federal como defendem, por exemplo, De Grauwe (2006) e Marzino et al. (2011). De facto, tal interajuda ajustada ciclicamente, alinhada com uma maior integração política, e uma superior coordenação das políticas fiscais e orçamentais nacionais permitiria dosear a disciplina e a autonomia para intervir com eficácia perante choques assimétricos.

No período compreendido entre a assinatura do TM e a entrada em funcionamento da UME (1999), a assimetria dos choques, bem como outros critérios aflorados nos desenvolvimentos da teoria das ZMO, foram pesquisados e debatidos de forma intensa pela literatura teórico-empírica. Era, pois, bastante consensual no início da circulação do Euro a convicção de que a UME não reunia as condições exigidas para formar uma união monetária eficaz (Bayoumi e Eichengreen, 1997).

Deste modo, a sincronização dos ciclos económicos parece assumir-se como requisito para um adequado funcionamento de uma zona monetária. Assim, quando da adesão dos países membros da UE – sobretudo na primeira vaga – houve alguma atenção a este aspeto. Porém, por motivos meramente exógenos ou por aspetos articulados com as medidas de austeridade em alguns países da Zona Euro, existem claros indícios que a sincronia dos ciclos económicos nesta Zona terá mesmo diminuído, daí resultando dificuldades na definição de uma política monetária comum, orientada para a gestão do Euro, servindo os interesses de todos os membros.

No caso do Mercosul, a experiência de integração económica mais estruturante da América do Sul, o limitado grau de integração económica e a ausência de uma moeda comum tem viabilizado uma superior flexibilidade das políticas monetárias dos países integrados, resultando num menor condicionamento sobre as respetivas políticas orçamentais, o que terá contribuído para uma maior sincronização (natural) dos ciclos económicos daqueles países.

Sendo certo que a análise de sincronização dos ciclos económicos na zona euro já foi alvo de alguma atenção por parte da literatura (Böwer e Guillemineau, 2006), o facto é que, tanto quanto sabemos, tal ainda não aconteceu no que diz respeito ao Mercosul e, muito menos, no que concerne à comparação entre estas duas ‘organizações’, no que à sincronização dos ciclos económicos diz respeito. Assim, é objetivo deste artigo proceder a uma análise sobre a sincronização dos ciclos económicos nestes dois espaços de integração regional - Mercosul e Zona Euro - de forma a verificar se o facto de existir, ou não, uma moeda comum concorreu para uma maior sincronização dos ciclos económicos e, em consequência, um reforço da própria estabilidade da região integrada.

O artigo desenvolve-se da seguinte forma: na seção 2 discute-se a sincronização dos ciclos económicos, como pré-requisito ou como consequência, de uma ZMO assente numa moeda única; de forma a verificar se o facto de existir (como acontece na Zona Euro), ou não (tal como acontece no Mercosul), uma moeda comum contribuiu para uma maior (resp. menor) sincronização dos ciclos económicos, apresentam-se os dados e a metodologia aplicada na seção 3, sendo os resultados apresentados e comentados na seção 4, concluindo-se este trabalho na seção 5.

2. Sincronização de Ciclos Económicos e Teoria das Zonas Monetárias Ótimas

A polémica na integração monetária na Europa do pós-guerra tem estado quase sempre presente no processo de integração europeia. Desde os já referidos projetos pioneiros do início da década de 70 (Plano Werner), prosseguindo com os distintos acordos cambiais de resposta à instabilidade financeira com as várias versões da Serpente Monetária Europeia e depois nos anos 80/90 com a instituição formal do mecanismo de taxas de câmbio do Sistema Monetário Europeu (Caetano e Sousa, 2012), houve sempre acesa disputa em torno da lógica e da funcionalidade dos formatos apresentados.

A maior contestação ocorreu pós 1992, quando foi conhecido o modelo definido no Tratado de Maastricht para fundamentar a criação da moeda única a UE. Com efeito, as recomendações e as críticas às deficiências do paradigma em que se baseava a governação da Zona Euro enfatizavam a insuficiência do quadro político-legal e do subsequente Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC) poderem funcionar como dispositivos eficazes para assegurar a coordenação das políticas orçamentais dos países que viesse a adotar a moeda única.

Este quadro institucional bastante simplificador estava suportado na convicção de que a eventual endogeneidade sistémica da integração monetária, até agora infundada face à maioria dos resultados apresentados, reforçaria de forma espontânea a convergência e a sincronia dos ciclos económicos na Zona Euro, bastando os mecanismos nacionais para lidar com as especificidades dos choques económicos em cada país (Caetano e Pereira, 1998). Perante estas premissas, a maioria das políticas económicas permaneceu no doméstico, mormente os mecanismos de supervisão financeira e não foi promovida uma efetiva coordenação *ex-ante* das políticas económicas nacionais.

De entre os quadros teóricos aplicados para justificar a oposição às soluções veiculadas pelo Tratado de Maastricht para suportar uma moeda comum, a teoria das ZMO de Mundell (1961) alcançou notoriedade nos meios académicos e nos círculos políticos. Tal quadro, elabora sobre os requisitos básicos necessários para que uma região alcance, em simultâneo, os equilíbrios económicos nos planos interno e externo. Deste modo, o autor procura identificar qual o melhor regime cambial (entre distintas versões dos câmbios mais ou menos fixos e totalmente flutuantes) para situações em que se procura construir uma unificação de mercados até aí fragmentados. Mundell e seus seguidores sustentam que uma zona monetária será ótima, dispondo de condições para beneficiar de uma moeda única, quando as políticas fiscal e monetária permitirem, no essencial, obter o pleno emprego, o equilíbrio nas contas externas e a estabilização dos preços.

O artigo seminal de Mundell considera a utilização de dois sistemas de moedas nacionais conectados por taxas de câmbios flexíveis, indagando se de facto estas deveriam realmente ser flexíveis ou, em alternativa se deveriam flutuar. No que respeita à formação de mercados comuns em que países prosseguem uma união económica será útil então que a moeda possa flutuar ou não?

O autor desenvolve um modelo simples de dois países para construir a sua análise, supondo que ambos se encontram inicialmente com a Balança de Pagamentos (BP) equilibrada e em situação próxima do pleno emprego. Caso exista um choque que afete de forma mais intensa uma destas economias, e como os salários e preços não podem ser reduzidos no curto prazo sem causar desemprego e, ainda, que as autoridades monetárias atuam para evitar a inflação, este choque pode causar desemprego no país mais vulnerável e pressão inflacionista no parceiro.

De facto, à medida que os preços aumentam neste país, a depreciação dos termos de troca no país mais vulnerável (país A) aliviará a pressão sobre a sua situação de desemprego. Todavia, caso o país B adote uma política monetária mais restritiva para evitar que a inflação suba, os custos do ajustamento recairão sobre o país A. Ocorrerá então uma redução do rendimento real neste país e do seu nível de emprego.

Perante tal cenário, Mundell conclui que a política de contenção dos preços em países superavitários na sua Balança Corrente promoverá movimentos recessivos na economia mundial organizada em torno de taxas de câmbio fixas ou, como é o caso aqui tratado, em zonas monetárias. Deste modo, os sistemas de países com estruturas e ciclos económicos diferentes só se podem aproximar através de uma mudança institucional, concluindo que o desemprego poderia ser evitado na economia mundial se os Bancos Centrais acordassem que o custo do ajustamento internacional deveria recair sobre as regiões superavitárias, as quais permitiriam maior inflação até que o desemprego fosse eliminado nos países deficitários.

De qualquer forma não existem modelos de regimes monetários que possam evitar, simultaneamente, o desemprego e a inflação entre os seus membros. Assim, o sistema de câmbios flexíveis não corrige as situações de BP entre duas regiões, pelo que este não é fatalmente preferível face a uma moeda comum.

Perante situações de soberania dos Estados em termos monetários e cambiais, o ajuste por estas vias promove de forma rápida uma redução da taxa de câmbio real (TCR) até um nível compatível com o retorno ao equilíbrio externo. Porém, na impossibilidade de usar tais políticas com total autonomia nos países da zona Euro, a recuperação da competitividade externa, através da desvalorização da TCR, recairá naturalmente sobre as variáveis que incitam o ajustamento dos custos reais, mormente o abaixamento dos salários, o que tornará o processo de desvalorização interna bastante penoso no plano social (Blanchard, 2007).

De forma expressiva a teoria económica tem demonstrado que numa zona monetária, sempre que um dos membros esteja sujeito a um choque económico específico, a capacidade do ajustamento irá depender da intensidade da mobilidade laboral, da maior ou menor rigidez dos mercados de bens, serviços e fatores e, ainda, do suposto efeito estabilizador da política orçamental. Uma zona monetária será então tanto mais eficaz quanto mais rapidamente promover o ajustamento dos países sujeitos aos choques idiossincráticos e evitar o risco de contágio dos efeitos entre os seus membros. Assim, a existência de um dispositivo orçamental centralizado que permita estabilizar a economia e acomodar os custos sociais inerentes ao ajustamento torna-se imprescindível.

No caso da Zona Euro a maioria dos requisitos referidos não existiam, o que pode pôr em causa a própria estabilidade da Zona e dos seus membros. Dado que se regista uma reduzida mobilidade laboral na UE, sendo que alguns mercados revelam rigidez no seu funcionamento, existia uma diminuta capacidade de ajustar em curto prazo. Ora, era evidente que a Zona Euro deveria possuir meios de apoio aos membros com dificuldades de ajustamento, os quais não existiam, nem foram criados de forma sólida nos anos de vida do Euro por falta de consenso e de vontade política dos seus membros. Em particular, sobressai a carência de algum grau de integração e de coordenação das políticas fiscais, uma maior mobilidade laboral para equilibrar o mercado de emprego e uma superior sincronização dos ciclos económicos que efetivamente promovesse respostas coordenadas dos países integrados, o que como tem estado longe de acontecer durante a recente crise.

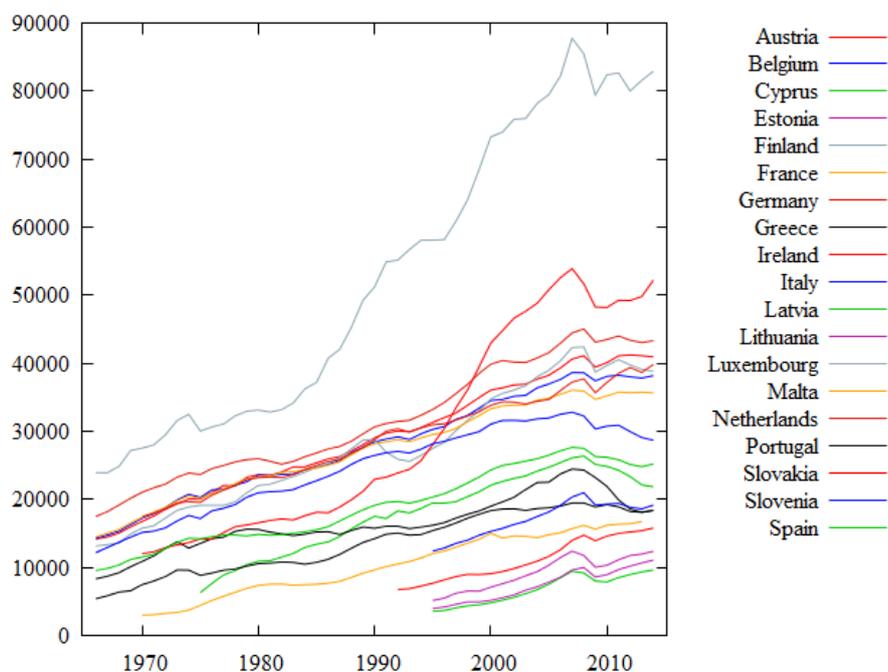
Neste contexto, De Grauwe (2005) enfatiza que se os salários são rígidos e se a mobilidade do trabalho é limitada, os países que formam uma união monetária terão mais dificuldade para se ajustar às mudanças assimétricas da Procura do que países que mantiveram as suas moedas nacionais e podem desvalorizar (valorizar) a taxa de câmbio. Contudo, admitindo um mercado de trabalho pouco flexível, como seria se os choques fossem simétricos ao invés de assimétricos?

3. Os dados

Os dados, cuja fonte é o Banco Mundial, correspondem aos valores PIB *per-capita* (a preços de 2005) de cada um dos 19 países que atualmente integram a Zona Euro e dos

5 países que presentemente constituem o agrupamento de integração regional Mercosul, tendo-se decidido incluir a Bolívia pela sua, eventual, integração futura neste espaço². As figuras 1 e 2 mostram os dados³.

Figura 1: PIB dos países da Zona Euro



Conforme a figura 1 ilustra, existe uma tendência crescente nos níveis reais do Produto para os países da Zona Euro, apesar de ser evidente o efeito penalizador da crise de 2008, em relação à qual a evolução registada pelos diversos países apresentou algumas, aparentes, diferenças.

No que diz respeito aos países do Mercosul, o Brasil e o Uruguai caracterizam-se, igualmente, por uma tendência crescente dos seus níveis de Produto ao longo de todo o período, sendo este facto igualmente aplicável à Argentina, a partir de meados da primeira década do século XXI. Uma explicação parcial para este facto poderá estar associada à evolução registada pelos fluxos comerciais, conforme pode ser consultado em Stocco (2006).

Para os valores verificados para o Produto, os níveis de correlação são, assim, particularmente (em termos positivos) elevados, sobretudo nos países da Zona Euro.⁴ No que diz respeito aos países do Mercosul, os níveis de correlação são mais baixos, sendo de destacar o caso da Venezuela pela sua idiossincrasia.⁵

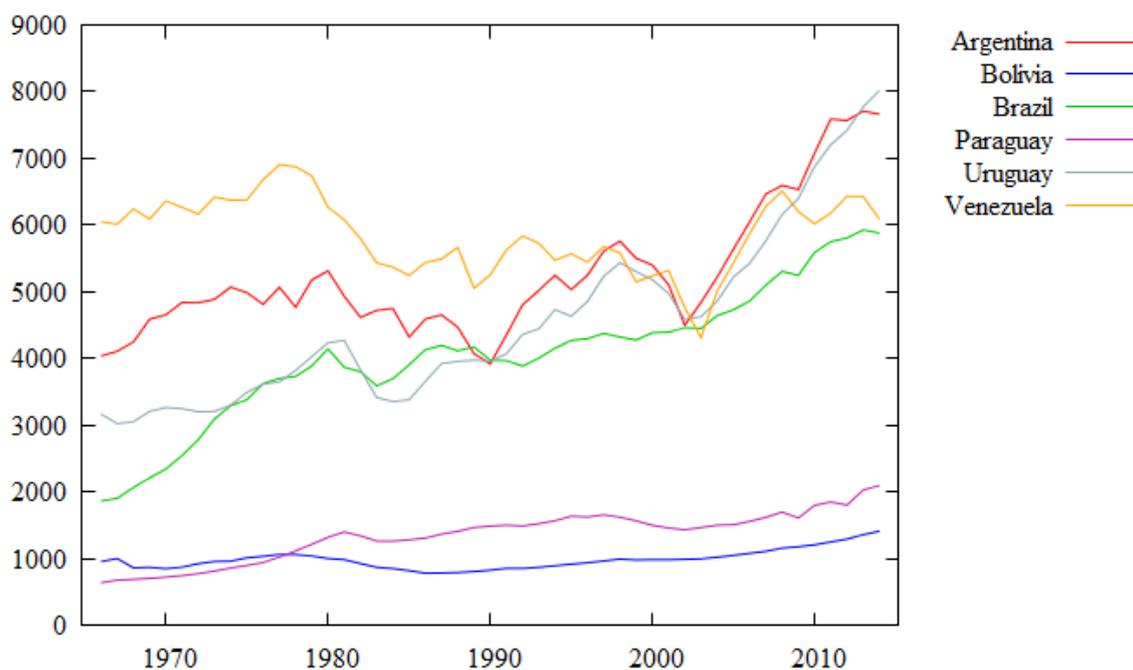
² Para a generalidade dos países, o horizonte temporal dos dados corresponde ao período 1966-2014.

³ As figuras (individuais) para cada país estão disponíveis junto dos autores.

⁴ Veja-se a tabela 1 em anexo.

⁵ Veja-se a tabela 2 em anexo.

Figura 2: Os PIBs dos países do Mercosul



4. Os resultados

Tendo em conta os objetivos deste trabalho, torna-se necessário proceder à decomposição dos valores do PIB, atrás apresentados, em duas componentes: uma de natureza tendencial e uma outra de natureza cíclica. Esta última componente será, então, associada à existência de um ciclo económico, entendido como as flutuações registadas em torno de um valor do produto tendencial, considerando-se que a economia se apresenta numa fase de expansão (resp. contração) quando o seu nível de Produto é superior (resp. inferior) ao valor tendencial ou, o mesmo é dizer, uma componente cíclica positiva (resp. negativa).

Assim, para medir o grau de sincronização dos ciclos entre diferentes países é necessária a determinação dos períodos de tempo em que a série temporal apresenta um valor acima ou abaixo da tendência ou da média verificada, associando-se estes valores a situações de expansão ou depressão da atividade económica.

Dada a natureza dos dados estatísticos, uma média móvel (em termos temporais) revela-se mais adequada do que a média simples para todo o período em análise. No nosso caso, a fim de calcular esta média, entendida como a tendência, usou-se o bem conhecido filtro de Hodrick-Prescott (HP).⁶

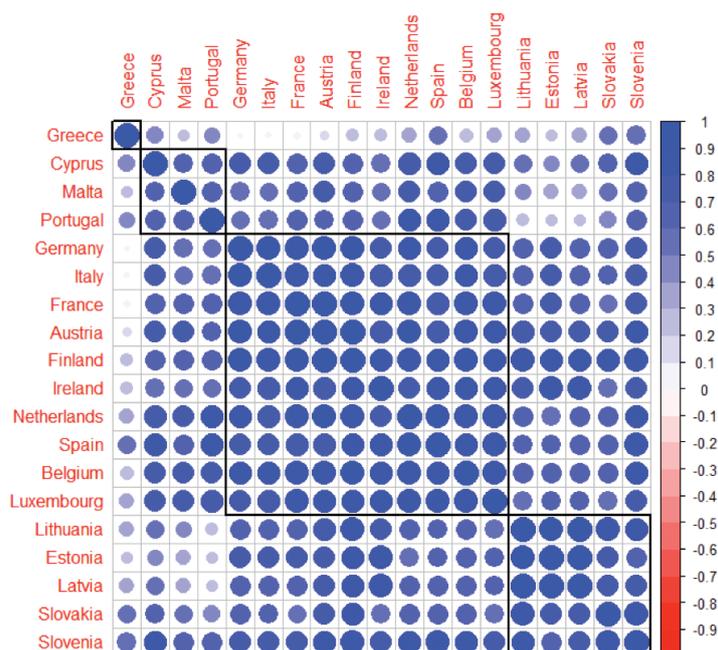
A sincronização das componentes cíclicas pode, então, ser medida, por exemplo, através de um índice de concordância entre as fases de expansão ou de contração, tal como sugerido por Harding & Pagan (2003). O uso de uma função binária (função de duas variáveis) torna

⁶ Os pormenores, de natureza técnica, estão disponíveis junto dos autores.

o procedimento, sugerido por estes autores, menos rigoroso, do ponto de vista quantitativo, do que o uso do coeficiente de correlação, enquanto medida de sincronização (Böwer & Guillemineau, 2006; Caleiro, 2012).⁷ Assim, consideraremos que, quanto maior for o coeficiente de correlação entre as componentes cíclicas determinadas, como atrás se indicou, maior será o grau de sincronização dos ciclos económicos do par de economias em causa.

Os resultados podem então ser visualizados nas figuras 3 e 4 que apresentamos de seguida.⁸

Figura 3: A sincronização dos ciclos económicos na Zona Euro



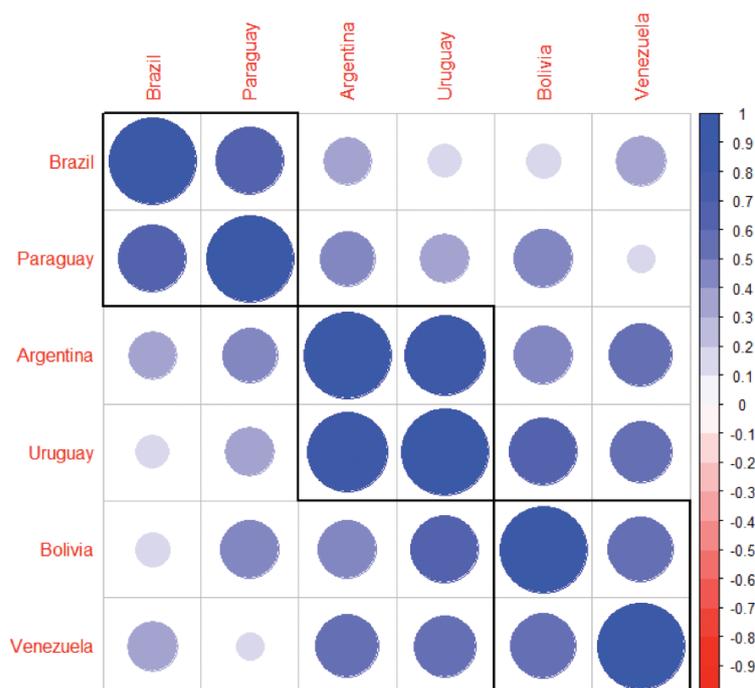
No que à Zona Euro diz respeito, o grau de sincronização dos ciclos económicos foi razoavelmente elevado, sobretudo no referente ao conjunto dos países nucleares do processo de integração europeia, nomeadamente a Alemanha, Itália, França, Áustria, Finlândia, Irlanda, Holanda, Espanha e Luxemburgo. Os mais recentes países da Zona Euro, nomeadamente a Lituânia, Estónia, Letónia, Eslováquia e Eslovénia, constituem um *cluster* de países com ciclos económicos relativamente sincronizados. Portugal, Malta e Chipre apresentam-se como um *cluster* de menor sincronização, atingindo esta um grau significativamente baixo, em particular, na Grécia, o que naturalmente torna estes países mais expostos à possibilidade de sofrerem choques económicos de natureza assimétrica.

⁷ A totalidade dos resultados, i.e. para o máximo do período amostral e para as componentes cíclicas e tendenciais podem ser consultados em anexo.

⁸ As figuras foram obtidas recorrendo à função Corplot para R. Tendo em conta a necessidade de harmonizar o período amostral, de forma a ser comum a todos os países, foram produzidas para o período 1995-2013.

Por outro lado, no que concerne aos países da América Latina que integram o Mercosul, destaca-se o par Argentina-Uruguai, cujos ciclos económicos apresentam um coeficiente de correlação elevado em torno dos 85,8%, o qual é, a título de curiosidade, maior que qualquer dos respeitantes a Portugal face aos seus parceiros da Zona Euro. Quanto aos restantes países não foram evidenciados valores de correlação significativos o que atesta o reduzido grau de sincronização dos ciclos económicos daqueles países.⁹

Figura 4: A sincronização dos ciclos económicos no Mercosul



6. Conclusão

Neste artigo procedemos a uma análise sobre o grau de a sincronização dos ciclos económicos em dois contextos de integração regional diferentes - Mercosul e Zona Euro, por via da qual procurámos verificar se o facto de existir, ou não, uma moeda comum em circulação, contribuiu para a existência de uma maior (resp. menor) sincronização dos ciclos económicos e, em consequência, da própria estabilidade no seio da região integrada.

Os resultados obtidos indicam que a existência de uma moeda única (como é o caso da Zona Euro) se associa a uma forte sincronização dos ciclos económicos para as economias do ‘núcleo’ da Zona Euro, o que, por sua vez, poderá indiciar a existência de choques ‘simétricos’, os quais poderão ser mais facilmente acomodados no contexto de uma política monetária única. Porém, sobretudo para os países da ‘periferia’, o grau

⁹ De facto, o país com o qual o ciclo económico português se encontra mais sincronizado é Espanha, cujo coeficiente de correlação é, aproximadamente, 81,8%, sendo somente de 56,2% face ao ciclo económico alemão, claramente abaixo da sincronização entre os ciclos económicos do Brasil e do Paraguai, cujo coeficiente de correlação é, aproximadamente, 60,2%.

de sincronização dos seus ciclos económicos é relativamente baixo, o que poderá também indiciar a existência de choques ‘assimétricos’ para estes países, cujas consequências negativas dificilmente poderão ser compensadas por uma política monetária única, exigindo a presença de outras políticas de ajustamento, nacionais ou comunitárias, nestas circunstâncias.

Assim, tal como no enquadramento teórico referimos, a sincronização dos ciclos económicos não parece constituir uma consequência (inevitável) de pertencer a uma Zona Monetária (Óptima). A comprovar este facto, ainda que de outro ponto de vista, podemos salientar a existência de sincronia dos ciclos económicos em alguns países do Mercosul (mormente entre a Argentina e o Uruguai), a qual é inclusivamente mais forte (mesmo sem a existência de uma moeda e da inerente política monetária única) do que em relação a alguns dos atuais Estados-membros da Zona Euro.

Pelo que atrás foi dito, significa isto que se apresenta como fator de interesse para trabalhos futuros, questionar a utilidade, a necessidade ou a viabilidade do Mercosul se transformar numa zona monetária, assente numa moeda comum e associada à criação de uma política monetária única da responsabilidade de uma entidade bancária central. Sobre esta possibilidade, consultem-se os trabalhos de Giambiagi (1997a;b) e/ou de Rubini & Giambiagi (2003), sendo certo que adaptados a uma nova realidade que caracteriza o atual Mercosul.

Referências bibliográficas

BAYOUMI, T.; EICHENGREEN, B.- Ever closer to heaven? An optimum-currency-area index for European countries. Elsevier: European Economic Review, [em linha] vol. 41: 1997, p. 761-772 [consultado em 10 de Fevereiro de 2012]. Disponível em WWW: <URL: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0014292197000354>>. ISSN: 0014-2921/97/.

BLANCHARD, O.; FISCHER, S. - Lectures on macroeconomics. 1st ed. Massachusetts: MIT Press, 1989. 690 p. ISBN 0-262-02283-4.

BÖWER, Uwe.; GUILLEMINEAU, Catherine - Determinants of business cycle synchronisation across euro area countries. ECB Working Paper 587, 2006.

CAETANO, José; PEREIRA, João - A teoria das zonas monetárias óptimas revisitada: algumas notas a propósito dos choques assimétricos na União Europeia, Notas Económicas, 10: 1998, 283-290.

CAETANO, José; SOUSA, Miguel, - A herança de Maastricht: das suas condicionantes às perspetivas de sustentabilidade da UEM a longo prazo. Revista Debater a Europa, Periódico do CIEDA e do CEIS20, em parceria com GPE e a RCE. N.º 6 janeiro/junho, Semestral, 2012 [Consultado em 3 de Abril de 2013]. Disponível em WWW: <URL: <http://debatereuropa.europa-direct-aveiro.aeva.eu/images/n6/caetanoSousa.pdf>> ISSN 1647-6336.

CALEIRO, António - Why and How Must Portugal be Synchronized with the European Union. in BENTO-GONÇALVES, A.; VIEIRA, A. (eds.) - Portugal: Economic, Political and Social Issues, New York: Nova Science Publishers, 2012, p. 1-15.

De GRAUWE, Paul – What Have we Learnt about Monetary Integration since the Maastricht Treaty?, *Journal of Common Market Studies* [em linha] Volume 44. Number 4: 2006, 711–30. (2006). [Consult. 12 de Fevereiro de 2012]. Disponível em WWW: <URL: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1468-5965.2006.00659.x/abstract>>. ISSN: 0021-9886.

GIAMBIAGI, Fabio - Uma proposta de unificação monetária dos países do Mercosul, *Revista de Economia Política*, 17(4): 1997a, out.-dez. (http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/ensaio/ensaio4.pdf)

GIAMBIAGI, Fabio - Mercosul: Por que a Unificação Monetária faz Sentido a Longo Prazo?. BNDES., 1997b. http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/ensaio/ensaio12.pdf

HARDING, Don; PAGAN, Adrian - A comparison of two business cycle dating methods. *Journal of Economic Dynamics and Control*, 27(9): 2003, 1681-1690.

KENEN, P. - The Theory of Optimum Currency Areas: An Eclectic View. in MUNDELL, R.; SWOBODA (eds.) *Monetary Problems in the International Economy*, University of Chicago Press, Chicago, 1969.

MARZINOTTO, R.; SAPIR, A.; WOLF, G. – What kind of fiscal union? Brussels: Bruegel Policy Brief, [em linha] November, n.6, 2011. [Consultado em 9 de Março de 2012]. Disponível em WWW:< URL: <http://www.bruegel.org/publications/publication-detail/publication/646-what-kind-of-fiscal-union/>> ISSN: não disponível.

McKINNON, Ronald - Optimum Currency Areas, *AEA: The American Economic Review*, [em linha] Vol. 53, No. 4 Setembro., (1963), pp. 717-725, [consultado em 21 de Fevereiro de 2012]. Disponível em WWW: <URL: <http://www.jstor.org/stable/1811021>> ISSN: 0002-8282.

MUNDELL, Robert - A Theory of Optimum Currency Areas, *AEA: The American Economic Review*, [em linha] Vol. 51, No. 4 Setembro., (1961), pp. 657-665, [consultado em 21 de Fevereiro de 2012]. Disponível em WWW:< URL: <http://www.jstor.org/stable/1812792>> ISSN: 0002-8282.

RAVN, Morten O.; UHLIG, Harald - On adjusting the Hodrick-Prescott filter for the frequency of observations. *Review of Economics and Statistics*, 84(2): 2002, 371-376.

RUBINI, Héctor, & GIAMBIAGI, Fabio - Moeda única e banco central unificado no Mercosul: princípios econômicos e desafios institucionais. BNDES, Área de Planejamento, Departamento Econômico-DEPEC, 16: 2006.

STOCCO, Leandro - Teoria das Áreas Monetárias Ótimas e Mercosul. Monografia (Bacharelado em Ciências Econômicas)-Departamento de Ciências Econômicas da UFSC. Florianópolis, 2006.

Anexo: Os coeficientes de correlação

Tabela 1: Coeficientes de correlação entre os PIBs dos países do Euro

Austria	Belgium	Cyprus	Estonia	Finland	
1.0000	0.9890	0.8592	0.9674	0.9713	Austria
	1.0000	0.9156	0.9659	0.9913	Belgium
		1.0000	0.8570	0.9431	Cyprus
			1.0000	0.9578	Estonia
				1.0000	Finland
France	Germany	Greece	Ireland	Italy	
0.9800	0.9713	0.6802	0.9299	0.5828	Austria
0.9895	0.9309	0.7689	0.9616	0.6714	Belgium
0.9010	0.7360	0.9483	0.9257	0.8442	Cyprus
0.9491	0.9352	0.7122	0.9166	0.5865	Estonia
0.9888	0.8990	0.8191	0.9774	0.7501	Finland
1.0000	0.9202	0.7517	0.9805	0.7124	France
	1.0000	0.5088	0.8337	0.4283	Germany
		1.0000	0.8256	0.8768	Greece
			1.0000	0.8059	Ireland
				1.0000	Italy
Latvia	Lithuania	Luxembourg	Malta	Netherlands	
0.9668	0.9663	0.9642	0.9701	0.9828	Austria
0.9596	0.9423	0.9861	0.9422	0.9897	Belgium
0.8467	0.7865	0.9379	0.7605	0.9120	Cyprus
0.9950	0.9787	0.9414	0.8964	0.9386	Estonia
0.9443	0.9143	0.9931	0.9112	0.9874	Finland
0.9336	0.9124	0.9901	0.9379	0.9860	France
0.9400	0.9642	0.8886	0.9614	0.9243	Germany
0.6966	0.6077	0.8141	0.5564	0.7648	Greece
0.8897	0.8462	0.9805	0.8690	0.9565	Ireland
0.5336	0.4358	0.7596	0.4823	0.6915	Italy
1.0000	0.9894	0.9274	0.8993	0.9327	Latvia
	1.0000	0.8950	0.9193	0.9151	Lithuania
		1.0000	0.9123	0.9834	Luxembourg
			1.0000	0.9525	Malta
				1.0000	Netherlands
	Portugal	Slovakia	Slovenia	Spain	
	0.8606	0.9502	0.9709	0.8799	Austria
	0.9068	0.9182	0.9859	0.9321	Belgium
	0.9283	0.7492	0.9407	0.9778	Cyprus
	0.7976	0.9401	0.9666	0.8651	Estonia
	0.9332	0.8772	0.9850	0.9622	Finland
	0.9238	0.8741	0.9614	0.9408	France

0.7424	0.9619	0.9060	0.7553	Germany
0.8550	0.5561	0.8170	0.9189	Greece
0.9473	0.7888	0.9361	0.9754	Ireland
0.8612	0.3526	0.6734	0.8784	Italy
0.7724	0.9614	0.9678	0.8417	Latvia
0.7253	0.9863	0.9448	0.7825	Lithuania
0.9420	0.8563	0.9721	0.9642	Luxembourg
0.8275	0.9231	0.9050	0.8025	Malta
0.9335	0.8967	0.9760	0.9360	Netherlands
1.0000	0.6937	0.8870	0.9717	Portugal
	1.0000	0.9234	0.7315	Slovakia
		1.0000	0.9308	Slovenia
			1.0000	Spain

Correlation coefficients, using the observations 1995 – 2013; 5% critical value (two-tailed) = 0.4555 for n = 19

Tabela 2: Coeficientes de correlação entre os PIBs dos países do Mercosul

Argentina	Bolivia	Brazil	Paraguay	Uruguay	
1.0000	0.8850	0.7916	0.6799	0.9266	Argentina
	1.0000	0.6453	0.4959	0.8199	Bolivia
		1.0000	0.9377	0.8950	Brazil
			1.0000	0.8591	Paraguay
				1.0000	Uruguay
				Venezuela	
				0.2911	Argentina
				0.3979	Bolivia
				-0.1358	Brazil
				-0.3004	Paraguay
				0.0206	Uruguay
				1.0000	Venezuela

Correlation coefficients, using the observations 1966 – 2014; 5% critical value (two-tailed) = 0.2816 for n = 49

Tabela 3: Coeficientes de correlação entre as tendências dos PIBs dos países do Euro

Austria	Belgium	Cyprus	Estonia	Finland	
1.0000	0.9940	0.8819	0.9905	0.9755	Austria
	1.0000	0.9265	0.9883	0.9936	Belgium
		1.0000	0.8891	0.9602	Cyprus
			1.0000	0.9711	Estonia
				1.0000	Finland
France	Germany	Greece	Ireland	Italy	
0.9842	0.9738	0.7464	0.9459	0.5861	Austria
0.9948	0.9435	0.8132	0.9713	0.6679	Belgium
0.9279	0.7556	0.9708	0.9468	0.8634	Cyprus
0.9727	0.9626	0.7663	0.9363	0.5797	Estonia
0.9941	0.9003	0.8702	0.9862	0.7467	Finland
1.0000	0.9237	0.8212	0.9881	0.7109	France
	1.0000	0.5815	0.8569	0.3894	Germany
		1.0000	0.8699	0.9283	Greece
			1.0000	0.8011	Ireland
				1.0000	Italy
Latvia	Lithuania	Luxembourg	Malta	Netherlands	
0.9857	0.9775	0.9782	0.9824	0.9899	Austria
0.9781	0.9570	0.9945	0.9620	0.9971	Belgium
0.8677	0.8062	0.9519	0.7993	0.9282	Cyprus
0.9973	0.9845	0.9734	0.9540	0.9755	Estonia
0.9550	0.9211	0.9990	0.9316	0.9933	Finland
0.9557	0.9302	0.9968	0.9562	0.9952	France
0.9696	0.9878	0.9073	0.9816	0.9341	Germany
0.7374	0.6536	0.8581	0.6367	0.8156	Greece
0.9094	0.8687	0.9884	0.9074	0.9745	Ireland
0.5290	0.4328	0.7371	0.5003	0.6878	Italy
1.0000	0.9929	0.9570	0.9503	0.9632	Latvia
	1.0000	0.9250	0.9582	0.9410	Lithuania
		1.0000	0.9365	0.9932	Luxembourg
			1.0000	0.9653	Malta
				1.0000	Netherlands
	Portugal	Slovakia	Slovenia	Spain	
	0.8940	0.9615	0.9855	0.9014	Austria
	0.9309	0.9329	0.9946	0.9426	Belgium
	0.9574	0.7664	0.9412	0.9856	Cyprus
	0.8701	0.9637	0.9887	0.8976	Estonia
	0.9611	0.8896	0.9904	0.9740	Finland
	0.9536	0.8989	0.9815	0.9575	France
	0.7759	0.9868	0.9302	0.7805	Germany

0.9042	0.6016	0.8378	0.9439	Greece
0.9793	0.8243	0.9558	0.9829	Ireland
0.8746	0.3643	0.6672	0.8772	Italy
0.8380	0.9784	0.9823	0.8689	Latvia
0.7857	0.9944	0.9575	0.8115	Lithuania
0.9577	0.8921	0.9883	0.9706	Luxembourg
0.8560	0.9514	0.9400	0.8386	Malta
0.9470	0.9183	0.9889	0.9481	Netherlands
1.0000	0.7432	0.9177	0.9876	Portugal
	1.0000	0.9360	0.7646	Slovakia
		1.0000	0.9403	Slovenia
			1.0000	Spain

Correlation coefficients, using the observations 1995 – 2013; 5% critical value (two-tailed) = 0.4555 for n = 19

Tabela 4: Coeficientes de correlação entre as tendências dos PIBs dos países do Mercosul

Argentina	Bolivia	Brazil	Paraguay	Uruguay	
1.0000	0.9291	0.8144	0.6988	0.9432	Argentina
	1.0000	0.6569	0.5005	0.8358	Bolivia
		1.0000	0.9474	0.9034	Brazil
			1.0000	0.8641	Paraguay
				1.0000	Uruguay
					Venezuela
				0.2641	Argentina
				0.4225	Bolivia
				-0.1749	Brazil
				-0.3572	Paraguay
				-0.0199	Uruguay
				1.0000	Venezuela

Correlation coefficients, using the observations 1966 – 2014; 5% critical value (two-tailed) = 0.2816 for n = 49

Tabela 5: Coeficientes de correlação entre os ciclos dos PIBs dos países do Euro

Austria	Belgium	Cyprus	Estonia	Finland	
1.0000	0.8625	0.7259	0.7337	0.9501	Austria
	1.0000	0.7216	0.6717	0.9048	Belgium
		1.0000	0.4362	0.6967	Cyprus
			1.0000	0.8256	Estonia
				1.0000	Finland
France	Germany	Greece	Ireland	Italy	
0.9428	0.9196	0.1557	0.7990	0.8477	Austria
0.8905	0.8128	0.2991	0.8198	0.8307	Belgium
0.6685	0.7305	0.4502	0.5662	0.7005	Cyprus
0.7099	0.7149	0.2287	0.8594	0.7348	Estonia
0.9133	0.9047	0.2547	0.8378	0.8902	Finland
1.0000	0.8751	0.0882	0.8380	0.8743	France
	1.0000	0.0544	0.7497	0.9201	Germany
		1.0000	0.2829	0.0630	Greece
			1.0000	0.7925	Ireland
				1.0000	Italy
Latvia	Lithuania	Luxembourg	Malta	Netherlands	
0.7501	0.7735	0.8363	0.7192	0.9143	Austria
0.6561	0.6425	0.8924	0.7169	0.8688	Belgium
0.5152	0.5236	0.7075	0.6276	0.7865	Cyprus
0.9632	0.9176	0.6067	0.3395	0.5866	Estonia
0.8069	0.8552	0.8422	0.6608	0.8868	Finland
0.6973	0.6749	0.8853	0.6588	0.8707	France
0.6618	0.6939	0.7496	0.5754	0.8358	Germany
0.3654	0.3524	0.3539	0.2246	0.3540	Greece
0.8491	0.7409	0.8195	0.5423	0.7668	Ireland
0.6517	0.6558	0.7970	0.5412	0.7815	Italy
1.0000	0.9398	0.6184	0.3777	0.6327	Latvia
	1.0000	0.5952	0.4193	0.6298	Lithuania
		1.0000	0.7398	0.8502	Luxembourg
			1.0000	0.7524	Malta
				1.0000	Netherlands
	Portugal	Slovakia	Slovenia	Spain	
	0.6045	0.7214	0.8230	0.7895	Austria
	0.7429	0.6493	0.8015	0.8284	Belgium
	0.6335	0.6048	0.8297	0.8200	Cyprus
	0.2250	0.7438	0.6943	0.6082	Estonia
	0.6361	0.8267	0.8780	0.8209	Finland
	0.6341	0.5562	0.7054	0.7867	France
	0.5620	0.6718	0.7548	0.7531	Germany
	0.4263	0.5175	0.5743	0.5545	Greece

0.5164	0.5908	0.7204	0.8251	Ireland
0.5899	0.6234	0.7255	0.7643	Italy
0.2373	0.7686	0.7615	0.6496	Latvia
0.2680	0.8815	0.8274	0.6241	Lithuania
0.7867	0.5931	0.7626	0.8747	Luxembourg
0.6621	0.5012	0.6427	0.6723	Malta
0.8092	0.6944	0.8419	0.9151	Netherlands
1.0000	0.4986	0.6396	0.8180	Portugal
	1.0000	0.8999	0.6777	Slovakia
		1.0000	0.8615	Slovenia
			1.0000	Spain

Correlation coefficients, using the observations 1995 – 2013; 5% critical value (two-tailed) = 0.4555 for n = 19

Tabela 6: Coeficientes de correlação entre os ciclos dos PIBs dos países do Mercosul

Argentina	Bolivia	Brazil	Paraguay	Uruguay	
1.0000	-0.0384	0.2983	0.1919	0.6165	Argentina
	1.0000	0.0167	0.2402	0.0856	Bolivia
		1.0000	0.4476	0.4505	Brazil
			1.0000	0.5038	Paraguay
				1.0000	Uruguay
				Venezuela	
				0.4440	Argentina
				0.1046	Bolivia
				0.1510	Brazil
				0.0067	Paraguay
				0.3754	Uruguay
				1.0000	Venezuela

Correlation coefficients, using the observations 1966 – 2014; 5% critical value (two-tailed) = 0.2816 for n = 49

Artigo Recebido a 01 de maio de 2016 | Aceite a 09 de outubro de 2016

A integração regional nos discursos de FHC e Lula: um estudo comparativo

Regional integration in the discourses of FHC and Lula: a comparative study

Fernanda Wenzel

Mestre em Estudos Estratégicos Internacionais pela UFRGS, Brasil

E-mail: nandawenzel@yahoo.com.br

Jacqueline A. Haffner, PhD

Coordenadora do Curso de Relações Internacionais

Departamento de Economia e Relações Internacionais – UFRGS, Brasil

E-mail: jacqueline.haffner@ufrgs.br

Resumo

Tanto o governo Fernando Henrique como o governo Lula tiveram a integração regional como prioridade de sua política externa. Sabe-se, no entanto, que cada presidente assumiu o poder em contextos internacionais bastante específicos, além de terem posturas diferentes em relação ao sistema internacional. Através da análise dos discursos de cada mandatário nas reuniões de Cúpula das Américas, será possível identificar as diferenças entre as políticas externas dos dois governos na busca do mesmo objetivo: a integração regional.

Palavras-chave: FHC; Lula, integração regional; política externa brasileira; Mercosul

Abstract

The regional integration was a priority both to President Fernando Henrique as to President Lula. Nevertheless, it is known that each president came to power in very specific international contexts. Moreover, FHC and Lula have had different attitudes towards the international system. Through the analyses of the speeches of each president in the Summits of Americas, it will be possible to identify the differences between this two governments in search of the same objective: the regional integration.

Keywords: FHC; Lula; regional integration; brasilian foreign policy; Mercosul

1. Introdução

A valorização do entorno regional é apontada como a principal linha de continuidade entre a política externa dos governos Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010). A contribuição de Cardoso para o processo de integração regional começou quando ele ainda era Ministro das Relações Exteriores do governo Itamar Franco, presidente que tornou o Mercosul a prioridade da agenda internacional brasileira. Ao assumir a presidência da república, Cardoso dá continuidade a este processo, e defende a manutenção do Mercosul em duas situações delicadas para o bloco: as negociações em torno do projeto da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) e a crise regional desencadeada pela desvalorização do real em 1999. Ao assumir a presidência em 2003, Lula aprofundaria este processo, com destaque para a criação da Unasul e do Conselho de Defesa Sul-Americano

Apesar da constatação de que ambos presidentes priorizavam o entorno regional, não se pode ignorar as diferenças entre as políticas de cada governo para este mesmo entorno - seja em função dos diferentes contextos históricos ou das diferentes estratégias adotadas. O objetivo deste trabalho é justamente identificar e analisar as diferenças e semelhanças entre as políticas dos governos FHC e Lula em relação aos processos de integração do continente americano e ao modo como o Brasil se relaciona com os países vizinhos.

Isto será feito a partir da análise dos discursos dos presidentes FHC e Lula nas Reuniões de Cúpula das Américas, já que se entende que este é um momento chave no qual os líderes dos países expõem suas posições acerca das questões regionais. A primeira reunião aconteceu em 1994, em Miami, onde foi apresentado o projeto da Alca. A partir de então, as cúpulas vêm sendo realizadas a cada três ou quatro anos. Segundo a página da Organização dos Estados Americanos na internet, os líderes do hemisfério ocidental se reúnem periodicamente para discutir problemas comuns, buscar soluções e desenvolver uma visão compartilhada para o desenvolvimento da região, seja ela social, econômica, ou de natureza política (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2016).

A revisão bibliográfica demonstra que muitas pesquisas já foram feitas no sentido de ampliar o entendimento acerca dos projetos de integração regional desenvolvidos pelos governos FHC e Lula, seja analisando-os separadamente ou em termos comparativos. Estes estudos avançam sobre variadas temáticas, como a questão da identidade sul-americana, da institucionalização dos projetos de integração e dos aspectos políticos e econômicos que influenciaram estes processos.

Santos (2014) analisa as mudanças na identidade brasileira desde os tempos do Império, com foco na construção de uma identidade sul-americana. A análise de discurso é utilizada em sua pesquisa, porém a título ilustrativo, e não como objeto de análise. Meunier e Medeiros

(2013) também se voltam para a questão da identidade, e para isso analisam os discursos proferidos por chefes de Estado e ministros das Relações Exteriores nas reuniões da Unasul e também nos encontros que precederam a criação desta instituição. Sua hipótese de pesquisa é de que os líderes políticos buscaram, através dos discursos, promover uma identificação social no processo de constituição da Unasul. Já Leandro de Freitas Couto (2010) defende a hipótese de que a partir do governo Lula foi intensificado o processo de institucionalização das relações multilaterais do Brasil para a América do Sul. Para isso se utiliza de alguns trechos de discursos de Lula e de seu chanceler, também a título ilustrativo. Saraiva (2010), por sua vez, delimita sua pesquisa ao governo Lula, e afirma que o presidente se diferenciou de seus antecessores ao buscar a liderança brasileira na América do Sul. Martins, em sua pesquisa, utilizou discursos presidenciais e diplomáticos para analisar os propósitos político e estratégico que nortearam a política de integração regional do governo FHC.

Apesar da clara contribuição para o campo de pesquisa, nenhum destes trabalhos traz uma análise mais ampla dos projetos de integração regional de Cardoso e Lula, e do modo como cada presidente expressava e defendia seu respectivo projeto. Mais do que isso, não revelam qual a mensagem que cada presidente transmitia ao restante do continente americano, seja em relação ao posicionamento diante das grandes potências (em especial os EUA), como também a uma eventual liderança regional do Brasil.

A partir destes questionamentos e da análise dos discursos dos presidentes nas Reuniões de Cúpula das Américas será possível identificar os elementos que diferenciam e que aproximam estes dois projetos que em sua essência buscavam o mesmo objetivo: o fortalecimento da integração regional. A importância deste trabalho reside na necessidade de desenvolver uma visão mais abrangente do rumo que o Brasil vem dando para os processos de integração regional, e de qual a postura que o País vem assumindo neste processo. Somente a partir desta compreensão será possível entender a situação do Brasil no contexto regional e dar continuidade aos processos de integração.

2. A Política Externa de FHC para o continente americano

Quando Fernando Henrique Cardoso assume a presidência do Brasil, em janeiro de 1995, o processo de integração sul-americano ainda era relativamente recente. Neste sentido, é importante lembrar que a criação do Mercosul, em 1991, ocorre dentro do contexto da busca de um novo modelo de desenvolvimento tanto pelos governos brasileiro e argentino, e que substituiria o desenvolvimentismo pelo neoliberalismo. Ou seja: apesar de surgir como uma alternativa à dependência econômica dos EUA, o projeto de integração regional nada tinha de anti-sistêmico. Pelo contrário, o governo brasileiro via o Mercosul como o primeiro de três grandes passos na busca de uma maior inserção ao sistema internacional: o segundo passo seria expandir o projeto para o restante do continente sul-americano, para então buscar uma atuação mais ativa nos foros internacionais.

Antes mesmo de assumir a presidência, FHC já tinha uma atuação importante na defesa deste processo de integração, como Ministro das Relações Exteriores do governo Itamar Franco. Neste período, o Mercosul se tornou “prioridade número um” da agenda internacional brasileira. Também foi neste período que foi criada a ALCSA, a Área de Livre Comércio Sul-Americana, com o objetivo de liberalizar o comércio de bens entre os países sul americanos. Apesar de não ter tido continuidade, este projeto serviria de modelo para a IIRSA, a CASA e a Unasul (PECEQUILO, 2012).

Após vencer as eleições, mas ainda antes de ser empossado, FHC acompanhou o presidente Itamar Franco à Cúpula de Miami, realizada em dezembro de 1994. Foi nesta ocasião que o governo norte-americano apresentou o projeto da Área de Livre Comércio das Américas (Alca), que viria a pautar a política externa brasileira ao longo de todo o governo Cardoso. Na ocasião, apesar de ter sido praticamente obrigado a participar das negociações a fim de evitar uma posição isolada, o governo brasileiro “representou a maior e mais consistente resistência ao projeto norte-americano” (SIMÃO, 2009, p.7), com a defesa dos projetos de integração regionais:

Assim, logo que assumiu, FHC foi confrontado pelo dilema ALCA/Mercosul e a reavaliação das políticas de Itamar (Autonomista) e de Collor (Alinhamento Automático). Em resposta a este dilema, de 1995 a 1999, a política externa para os EUA foi caracterizada pelo alinhamento pragmático com focos de resistência: a preservação do Mercosul diante da ALCA e a postura reivindicatória na OMC (PECEQUILO, 2012, p.243).

De fato, a preservação do Mercosul marcou de maneira decisiva a posição do Brasil em relação à Alca, o que fica muito claro nesta formulação de Celso Lafer (2001, VIGEVANI, OLIVEIRA e CINTRA, 2003, p.35), que esteve à frente do Itamaraty nos últimos dois anos do governo FHC: “para nós, [o Mercosul é] destino, parte das nossas circunstâncias. A Alca não é destino, é opção”. Segundo Saraiva (2010), durante o governo Cardoso a diplomacia brasileira começou a perceber a importância dos parceiros sul-americanos para que o país pudesse se fortalecer como um *global player*. Ou seja, o projeto integração regional era parte de uma estratégia maior do governo, da busca da autonomia pela participação e de uma maior inserção ao sistema internacional. Ao mesmo tempo, este processo de integração exigia algumas salvaguardas, especialmente no que dizia respeito à criação da Alca. O governo brasileiro temia o choque de uma segunda onda de liberalização comercial (a primeira havia ocorrido durante o governo Collor). Por isso, vinha “trabalhando para que a negociação da Alca ocorresse lentamente, procurando ganhar tempo e realizar barganhas articuladas em outras esferas, como União Europeia e OMC” (SILVA, 2012, p.26).

A estratégia funcionou por algum tempo, mas no segundo mandato de FHC os estrangulamentos impostos pelos EUA e o risco de isolamento levaram o governo brasileiro

a tomar uma posição mais ativa no processo de negociação. A estratégia rendeu alguns ganhos no sentido da inserção de itens e conceitos de interesse do Brasil e do Mercosul, como o *single undertaking*¹. Ainda assim, os negociadores brasileiros não conseguiram mudanças substanciais na pauta em discussão, cujo arcabouço jurídico básico deixava espaço restrito para temas não adequados ao interesse dos EUA (VIGEVANI, OLIVEIRA e CINTRA, 2003). Pecequilo detalha as principais divergências entre as posições brasileiras e norte-americanas:

Enquanto os EUA defendiam a diluição dos acordos regionais preexistentes, o Brasil optava por sua preservação (*building blocks*). Ao negociar, os EUA desejavam implementar os acordos paulatinamente (*early harvest*) e descolados da OMC, e o Brasil insistia em um projeto fechados dentro do acordo multilateral (*single harvest*). Persistiam discordâncias sobre quais mercados abrir e como: os EUA desejavam a liberalização dos industriais e de serviço, o Brasil defendia regras diferenciadas de abertura dependendo do tamanho e nível de produtividade das economias (e apoio aos países mais pobres com ajuda ao desenvolvimento inspirado na integração europeia), abertura de setores agrícolas e a revisão de subsídios e medidas protecionistas. De 1994 a 1999, ocorreram cinco Reuniões Ministeriais da Alca que tentaram, sem sucesso, avançar estas pautas: Denver (1996), Cartagena (1996), Belo Horizonte (1997), Costa Rica (1998) e Toronto (1999), e uma Cúpula, em 1998, em Santiago (PECEQUILO, 2013, p.76).

Ao analisar a relação com os EUA fora do âmbito das negociações da Alca, percebe-se que esta foi marcada por altos e baixos. Por um lado, o governo Cardoso construiu boas relações com o presidente Bill Clinton, com quem tinha uma afinidade pessoal. Além disso, o governo de Cardoso tomou medidas que agradaram a Washington, como a aprovação do novo Código de Propriedade Intelectual (que encerrou o contencioso das patentes) e a assinatura do Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares (TNP). Em abril de 2000, o governo brasileiro daria autorização para que os americanos utilizassem a base aérea de Alcântara para o lançamento de satélites e equipamentos (BARRETO, 2012a).

Destaca-se ainda a iniciativa brasileira de enquadrar os atentados de 11 de setembro de 2001 como uma agressão a todo continente americano, nos termos do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR). Mas a partir de 1998, com a crise envolvendo o *impeachment* do presidente Clinton, seguida pela “Guerra ao Terror” do presidente Bush, houve uma relativa estagnação nas relações entre Brasil e EUA. As negociações da ALCA foram praticamente suspensas, e a política norte-americana para a América Latina se voltou para as questões de segurança, em especial para o Plano Colômbia², aprovado pelo

¹ Um compromisso único, e não em partes. Ou seja, o acordo só será fechado quando houver consenso em todas questões.

² Projeto financiado pelos EUA, em parceria com o governo da Colômbia, para combater o tráfico de drogas em território colombiano.

Congresso americano no ano 2000. Na ocasião, apenas o Brasil e a Venezuela não aceitaram ceder seus territórios para a instalação de bases militares norte-americanas. Outro ponto de atrito foram as acusações do governo americano de que haveriam terroristas na tríplice fronteira entre Brasil, Paraguai e Argentina.

Destaca-se ainda o contencioso com os EUA envolvendo a quebra de patentes de medicamentos para o tratamento da Aids, iniciado no ano 2000. O governo brasileiro exigia das grandes empresas farmacêuticas, a maioria norte-americanas, o direito de quebra das patentes a fim de permitir o tratamento das populações menos favorecidas. Um acordo só seria obtido em junho de 2001:

Utilizando o argumento de que o bem público deve prevalecer sobre o lucro, o país legitimou sua demanda e obteve simpatia da maioria dos outros países, da ONU, particularmente da Organização Mundial da Saúde (OMS), e de organizações não-governamentais (ONGs) envolvidas com os temas de saúde pública e de direito humanitário. Os Estados Unidos aceitaram o acordo, admitindo a possibilidade de quebra de patentes em questões de saúde pública de países em desenvolvimento (VIGEVANI, OLIVEIRA e CINTRA, 2003, p.50).

Diante das dificuldades na relação com os EUA, a resposta de FHC foi uma revisão de sua política externa, com o retorno de um viés autonomista (BARRETO, 2012a). Contribuiu para isso a frustração com a falta de avanços nas pautas brasileiras. Apesar dos esforços do governo Cardoso para ganhar credibilidade no sistema internacional, o Brasil não recebeu apoio dos EUA em mais uma onda de reformas do Conselho de Segurança da ONU, ocorrida em 1995. “A mesma estagnação se viu nas negociações da OMC, que terminaram sem avanços em Cingapura, em 1995, e na Rodada do Milênio em Seattle, em 1999” (PECEQUILO, 2013, p.76).

É neste contexto que Cardoso dá um novo impulso ao processo de integração regional. Em 1999, quando toma posse pela segunda vez diante do Congresso Nacional, ele já deixa claro que a preservação do Mercosul é uma pré-condição para qualquer negociação com os Estados Unidos em relação à Alca. Na ocasião, o presidente afirma que o bloco é uma “dimensão prioritária e irreversível de nossa diplomacia” (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1999).

Mas naquele mesmo ano (1999) o Mercosul passaria por um de seus períodos mais delicados em função da crise entre Brasil e Argentina, desencadeada pela forte desvalorização do Real³. Enquanto muitos criticavam o Mercosul como um empecilho ao desenvolvimento brasileiro, FHC tomou o caminho oposto, e reafirmou seu compromisso com o processo de integração ao convocar a Primeira Reunião de Presidentes da América do

³ Em 1999 o governo brasileiro desvalorizou o real sem consultar previamente os países vizinhos, o que impactou diretamente a economia argentina. Em retaliação, o presidente Menem criou barreiras à entrada de produtos brasileiros no país (SARAIVA, 2010).

Sul, em Brasília. Para Pecequillo (2012, p.267 e 268), esta atitude “inseriu uma renovada dinâmica nos processos regionais e criou bases diferenciadas de cooperação, vide a IIR-SA e os investimentos do BNDES em seu âmbito”. A Cúpula de Brasília ocorreu entre os dias 31 de agosto e 1º de setembro de 2000, e teve como principais temas a integração econômica, infraestrutura e fortalecimento das democracias (SARAIVA, 2010).

Também foi a partir deste encontro que o governo brasileiro consolidou o redirecionamento de sua matriz energética para os países vizinhos. O Brasil, que até os anos 1980 era muito dependente dos países do Golfo Pérsico, na década de 1990 passou a priorizar as importações da Argentina e da Venezuela. O governo FHC também fora responsável por grandes projetos de integração física, como a interligação das redes de energia elétrica e o gasoduto que liga a Bolívia ao Brasil (VIGEVANI, OLIVEIRA e CINTRA, 2003). A preocupação com o tema da infraestrutura durante a Cúpula de Brasília se materializou na apresentação da proposta da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA). Também é neste encontro que nasce o projeto da Comunidade Sul-Americana de Nações (Casa), com o objetivo de unir dois blocos econômicos: o Mercosul e a Comunidade Andina de Nações (CAN). A Casa seria institucionalizada durante o governo Lula, e mais adiante daria origem à União de Nações Sul-Americanas (Unasul).

Ainda em relação à política externa do Presidente Fernando Henrique para o entorno regional, cabe lembrar as tentativas de se estabelecer um acordo econômico entre o Mercosul e a União Europeia (UE). Este acordo, até hoje inconcluso, seria uma alternativa ou uma resposta ao projeto norte-americano da Alca (GRATIUS, 2007). A aproximação com a UE tinha ainda outra vantagem: ao contrário dos norte-americanos, os europeus privilegiavam a negociação bloco a bloco (VIGEVANI, OLIVEIRA e CINTRA, 2003).

Também cabe destacar o crescente papel do Brasil como árbitro regional, como no caso do conflito fronteiriço entre Peru e Equador (1996). Já em 1998, o Brasil defendeu a democracia paraguaia e o Mercosul invocou a Cláusula Democrática. “Com isso o bloco foi ganhando contornos mais políticos” (BERRINGER, 2014, p.108). Postura semelhante foi adotada durante a crise venezuelana de 2002, quando o governo de FHC atuou de forma coordenada com o já eleito presidente Lula para defender a ordem democrática (VIGEVANI, OLIVEIRA e CINTRA, 2003).

Apesar de ter assumido a dianteira no processo de integração sul-americano, o governo Fernando Henrique resistia em falar sobre uma liderança brasileira. O tema era tratado com imensa cautela no meio diplomático, o que fica claro na declaração do então Chanceler Lampreia:

[o] Brasil não quer assumir a liderança regional nem quer se candidatar a um posto de liderança da América do Sul”. No seu entender, esta atitude “levaria interpretações e confusões não desejadas por nós, como a de querer uma condição hegemônica (LAMPREIA, 24 de agosto de 2000, apud SANTOS, 2014, p.152 e 153).

Vigevani e Cepaluni (2007, p.301) reforçam esta postura ao explicar que “para o grupo formulador da política externa no governo FHC, o eventual papel do Brasil como líder era visto como consequência da gradual proeminência econômica do país e deveria ser limitado à região, por causa da escassez de recursos (...) disponíveis para a ação externa do Estado”.

Ou seja, a análise da política externa do governo FHC para o entorno regional demonstra a importância que o Presidente dava ao processo de integração, especialmente ao Mercosul. Diante de um momento de crise do bloco, Cardoso apostou na ampliação do projeto de integração regional de modo a incluir todos os países sul-americanos. Mas cabe lembrar que o projeto de Fernando Henrique era de um regionalismo aberto, que servisse de trampolim para uma maior inserção do Brasil ao cenário internacional. O trecho a seguir define bem esta relação entre universalismo e o regionalismo durante o governo Cardoso:

[...] o universalismo dos anos noventa se expressa primordialmente no regionalismo: é nesta área que o Brasil encontrou seu principal espaço de reafirmação de autonomia, na resistência à integração hemisférica, no processo de integração subregional do Mercosul e nas suas novas iniciativas na América do Sul (MELLO, 2000, p. 112, VIGEVANI, OLIVEIRA e CINTRA, 2003, p.46).

Este equilíbrio delicado entre regionalismo e universalismo se expressa em um elemento recorrente na política externa de Cardoso: cautela. A cautela é a palavra de ordem tanto nas negociações da Alca como na discussão sobre uma possível liderança regional do Brasil. Desta forma, podemos entender que a estratégia do governo Cardoso para o entorno regional consistia em fortalecer o processo de integração sul-americano, mantendo ao mesmo tempo boas relações com os Estados Unidos e deixando as portas abertas para negociações com outras regiões do globo.

1.1. Discursos do presidente FHC nas Reuniões de Cúpula das Américas

O político e sociólogo Fernando Henrique Cardoso assumiu a presidência do Brasil em janeiro de 1995, após ter sido Ministro das Relações Exteriores (1992-1993) e Ministro da Fazenda (1993-1994) do Presidente Itamar Franco. Como Ministro da Fazenda, fora responsável pela implementação do Plano Real, criado em 1994, que levou ao fim da hiperinflação que assolava o Brasil há 15 anos. Ao mesmo tempo, a economia brasileira passava por um processo de reintegração ao mercado internacional, graças à renegociação da dívida externa no contexto do Plano *Brady*⁴, implementado em 1994. (LOPREATO, 2014).

⁴ Tinha como elemento essencial a novação da dívida objeto de reestruturação, mediante a troca por bônus de emissão do governo do país devedor, que contemplavam abatimento do encargo da dívida, seja sob a forma de redução do seu principal, seja por alívio na carga de juros. No caso brasileiro, o acordo

No plano internacional, o mundo ainda vivia os reflexos do período pós-Guerra Fria, em que vigorava a ideia da “criação de uma ‘Nova ordem mundial’ sustentada na liderança dos EUA e na governança multilateral (...)” (PECEQUILO, 2008, p.137). Como sustenta Harvey, parecia que o mundo tinha finalmente atingido certa acomodação:

Fukuyama profetizou que o fim da história estava próximo. Teve-se por um breve momento a impressão de que Lenin estava errado e de que Kautsky poderia estar certo – um ultra-imperialismo baseado numa colaboração ‘pacífica’ entre todas as grandes potências imperialistas (agora simbolizada pelo chamado G7, ampliado para o G8 a fim de incorporar a Rússia, embora sob a hegemonia da liderança dos Estados Unidos) era possível -, bem como de que o caráter cosmopolita do capital financeiro (simbolizado pelas reuniões do Fórum Econômico Mundial em Davos) seria sua ideologia de base (HARVEY, 2005, p. 63).

Silva também descreve este novo consenso ideológico, explicitado no chamado Consenso de Washington⁵ e na ideia do livre mercado como promessa de desenvolvimento. Segundo o autor, o sistema internacional do final dos anos 1990 foi marcado pela “[...] a formação de blocos econômicos, maior internacionalização do capital (centralização e concentração internacional do capital) e pelo acirramento do processo de globalização (SILVA, 2008, p. 65-66).

A II Reunião de Cúpula das Américas acontece neste contexto, no dia 18 de abril de 1998, em Santiago no Chile. Quatro anos antes, na primeira reunião de cúpula, havia sido apresentada a proposta da Alca. O discurso de Fernando Henrique na capital chilena apresenta um tom otimista, onde o presidente defende um processo de integração alicerçado na solidariedade e no combate à pobreza. Cardoso começa por invocar os valores que seriam comuns aos países ali representados – igualdade, solidariedade e liberdade – e fala da necessidade de que este o projeto de integração vá além das questões econômicas:

De alguma maneira, o espírito que nos traz aqui é o espírito de criação de uma nova comunidade, é constitucional. [...] se o impulso foi econômico inicialmente, dizia, pouco a pouco, sem abandonar a preocupação com a economia, que é fundamental, deixamos de falar apenas em taxas aduaneiras –em “aranceles” “tariffs”–e passamos a falar uma

firmado em abril de 1994 referia-se apenas à parte da dívida do setor público com bancos comerciais estrangeiros. O desconto efetivo associado ao acordo foi de 7,6% do valor da dívida afetada pelo acordo (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2016)

⁵ Consenso de Washington: segundo John Williamson, que cunhou o termo, se refere ao às principais políticas recomendadas pelas instituições de Washington aos países latino-americanos em 1989. As principais medidas consistiam no ajuste fiscal, direcionamento dos gastos públicos para áreas que tragam tanto alto retorno econômico como melhora na distribuição de renda, reforma tributária, liberalização da taxa de juros, liberalização comercial, taxa de câmbio competitiva, privatizações, desregulamentação e segurança no direito à propriedade (WILLIAMSON, 2000).

linguagem que toca mais ao coração dos nossos povos: pobreza, justiça, luta contra a impunidade, luta contra a droga, decência na administração pública, coisas concretas que realizam na prática, com um século de atraso, o que foi o sonho daqueles que fundaram, constitucionalmente, as idéias fundamentais da democracia, e que são a expressão mesma, moderna, do mundo ocidental. (MINISTÉRIO DE RELACIONES EXTERIORES, 1998, p.519).

Percebe-se aqui a adesão de FHC aos “valores ocidentais”, como democracia, igualdade e liberdade, e a tentativa do presidente de adequar seu discurso aos temas discutidos no âmbito das organizações internacionais. Importante lembrar que nesta “Nova Ordem Mundial” pós-Guerra Fria, os países em desenvolvimento passaram por um intenso processo de abertura econômica e de “normalização”. Em especial na América Latina, este processo foi acelerado pela crise da dívida externa e pela pressão exercida pelo FMI e pelo Banco Mundial. De acordo com Rodrik (1994 apud MILNER, 1999, p. 92, tradução nossa) “desde o início da década de 1980, países em desenvolvimento afluíram em bando para o livre comércio como se este fosse o Santo Graal do desenvolvimento econômico [...]”.

No Brasil (assim como em grande parte dos países latino-americanos) estas transformações marcaram a transição do paradigma desenvolvimentista de substituição de importações para o paradigma neoliberal. Ou, como coloca Silva (2012), o governo FHC marca o abandono da “autonomia pela distância”, característica do período desenvolvimentista, pela “autonomia pela integração”, que rechaçava o isolamento e via a inserção ao sistema internacional como o único caminho para o desenvolvimento. Para isso, as prioridades eram a aplicação de reformas políticas e econômicas, a participação em organizações multilaterais como a ONU e o GATT, a adesão ao Consenso de Washington e abandono do discurso terceiro-mundista. É este processo de adequação às normas internacionais que recebeu o nome de “normalização”.

Silva (2012) destaca que este processo foi menos intenso no Brasil do que nos demais países da região, em parte devido à resistência do empresariado nacional e da classe trabalhadora. Ainda assim, as reformas incluíram a privatização de grandes empresas estatais, como a Telebrás, Companhia Vale do Rio do Doce, a Usiminas e diversos bancos estaduais. Isto resultou em um intenso processo de internacionalização da economia brasileira. Entre os anos de 1989 e 2000, a participação das empresas estrangeiras entre as maiores do Brasil passou de 30% para 48%. As companhias internacionais se tornaram responsáveis por 56% do faturamento, 49% das importações e 67,2% das exportações brasileiras (SARTI & LAPLANE, 2003, apud BERRINGER, 2014).

No trecho a seguir, em que Cardoso fala sobre a convivência entre a Alca e os processos de integração já existentes, o presidente faz nova defesa dos valores ocidentais e do livre comércio:

De Miami a Santiago, se houve uma transformação, se houve uma evolução, foi nessa direção e foi no conhecimento recíproco. Se antes havia, talvez, alguma desconfiança de que a zona de livre comércio nas Américas talvez dificultasse o Mercosul ou, quem sabe, o NAFTA fosse o caminho mais adequado, e que nós nos somássemos ao NAFTA – ou, quem sabe, o CARICOM, um pouco à margem, ou o Acordo Centro-Americano de Livre Comércio, cada um olhando para o outro para medir suas vantagens e desvantagens. De repente percebeu-se que não, que o que nós fizemos, no Mercosul e em todos os outros blocos regionais são passos constitutivos para ver este grande espírito americano que é a zona de livre comércio, compreendida como nós a compreendemos hoje, como uma zona de liberdade, de paz e, sobretudo, de igualdade concreta na educação, no atendimento aos mais carentes, na luta contínua contra a pobreza (MINISTÉRIO DE RELACIONES EXTERIORES, 1998. p. 519 e 520).

Chama a atenção o extremo otimismo com que FHC fala sobre a configuração da Alca: é como se a questão já estivesse resolvida, e os impasses entre os países e blocos já estivessem solucionados. Ainda assim, Fernando Henrique expõe seu entendimento de que a criação da Alca não deva inviabilizar os demais blocos regionais, com especial destaque para o Mercosul.

Na continuidade do discurso, o Presidente dá grande destaque para a necessidade de combater a pobreza, e afirma que “há pobres porque nós não estamos ainda moralmente comprometidos com a luta contra a pobreza. Já dispomos de recursos suficientes para, se estivermos juntos, lutarmos efetivamente contra a pobreza e nada ..” (MINISTÉRIO DE RELACIONES EXTERIORES, 1998, p.520). FHC segue afirmando que por isso:

“[...] não queremos armamentos, não queremos competições. Queremos, sim, solidariedade, novas formas de solidariedade para que nós possamos usar os instrumentos racionais de que dispomos, e os recursos materiais de que começamos a dispor, para mudar efetivamente, não o mundo em termos de idéias, mas a vida concreta da população mais pobre [...]” (MINISTÉRIO DE RELACIONES EXTERIORES, 1998, p.520).

Ao mesmo tempo em que faz uma autocrítica, o presidente Fernando Henrique manda um recado ao governo norte-americano, no sentido do tipo de projeto que o continente deseja. Ao invés de um projeto voltado para a questão da segurança, uma iniciativa cujo foco esteja na melhoria das condições sociais da população. Este deve ser um esforço coletivo, e não uma ação unilateral. A seguir, FHC volta a mostrar sua preocupação quanto ao tema da segurança regional:

[...] mas gostaria de dizer, como um dos Países Garantes do Protocolo do Rio de Janeiro, que nada nos satisfará mais no nosso continente do que a finalização desse processo de tranquilização entre o Peru e o Equador – e os Presidentes de Peru e do Equador são

merecedores dos nossos agradecimentos pela maneira corajosa como têm desenvolvido os trabalhos que vão nos levar a que possamos dizer, com toda tranqüilidade: este é um hemisfério em que não há questões de fronteira (MINISTÉRIO DE RELACIONES EXTERIORES, 1998, p.521).

Importante lembrar que a Reunião de Cúpula de 1998 aconteceu poucos meses antes de os governos do Equador e do Peru fecharem um acordo de paz para pôr fim à uma disputa fronteiriça entre os dois países, que havia desencadeado uma guerra em 1995. FHC termina seu discurso tratando de um tema delicado: a ausência de Cuba no encontro:

E também não gostaria de deixar de dizer uma palavra, uma que seja, sobre as muitas dúvidas e indagações que ouvi pelos corredores. Por que não todos? Falta talvez ainda um país. E esse país que falta firmou aqui, em Valparaíso, um compromisso com a democracia. Esse país que falta tem um contrato social, preocupa-se profundamente com educação e com saúde. Por que não dar os passos da democracia, que são tão bem-vindos por todos, para que amanhã nós todos possamos dizer: “Nuestra América es una sola, democrática y hecha de hermanos” (MINISTÉRIO DE RELACIONES EXTERIORES, 1998, p.521).

Interessante observar a posição dúbia de FHC. Por um lado, faz uma crítica à ausência de Cuba (expulsa da OEA em 1962) e elogia o compromisso deste país com a saúde e a educação de seu povo. Por outro, culpa o próprio governo cubano pela sua ausência na reunião: afinal, porque não adere a democracia? Ou seja, a crítica de Fernando Henrique não recai sobre a postura da OEA de não convidar o presidente cubano, e sim sobre a postura do governo cubano de não se ajustar às exigências da Organização. Sob esta ótica, o presidente brasileiro instiga Cuba a passar pelo mesmo processo de normalização que ele incutiu ao Brasil, a fim de melhor se ajustar ao sistema internacional. Ou seja, o que mais chama atenção neste discurso de FHC é seu tom amigável, otimista e conciliador. Fernando Henrique evita entrar em atrito com qualquer país, e se mostra confiante no sucesso da criação de uma Área de Livre Comércio das Américas.

Já a III Reunião de Cúpula das Américas aconteceu em Quebec, no Canadá, no 20 de abril de 2001, e foi marcado por protestos de grupos ligados aos direitos humanos, defesa do meio ambiente e sindicatos. Eles criticavam o processo de globalização e os impactos do livre comércio para o meio ambiente e as sociedades.

Fernando Henrique inicia seu discurso lembrando um fato que acontecera algumas semanas antes no Brasil, quando uma equipe de antropólogos fizera uma expedição por áreas habitadas por índios isolados, em meio à floresta amazônica. Quase ao mesmo tempo, representantes de 34 países se reuniam em Quebec para tratar do tema da “conectividade”:

De um lado, comunidades ainda isoladas. De outro, a revolução da Internet. São fatos que me fazem refletir sobre a sabedoria da pequena letra “s” ao final do título deste nosso encontro: a Cúpula das Américas. Porque somos, verdadeiramente, um continente plural, um continente de diversidade: diversidade de renda, de padrões de vida, de língua, [...]. Não existe apenas uma, mas várias Américas, talvez 34 Américas ou melhor 35, aí incluído, como esperamos possa ocorrer em futuro não distante, o povo amigo e irmão de Cuba. (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2001, p. 241 e 242).

Não é à toa que FHC começa seu discurso tratando da diversidade dos países americanos. Como será visto adiante, este tema voltará a ser invocado na fala de Cardoso, como uma forma de resistência ao projeto da Alca. Assim como no discurso anterior, o presidente menciona a ausência de Cuba. Desta vez, porém, sem instigar o governo cubano a democratizar-se, mas apenas demonstrando seu desejo de que o país possa ser novamente integrado à OEA. Na sequência, FHC relembra o período das ditaduras latino-americanas, e afirma que o processo de integração só é possível porque ocorre em um contexto de legitimidade democrática:

E essa legitimidade tem dois lados: internamente, o funcionamento e o aperfeiçoamento progressivo das instituições do Estado de Direito; externamente, o respeito recíproco e a prevalência do diálogo sobre todas as formas de coerção e uso da força. As grandes questões de nosso tempo se resolverão pelo diálogo e pelo entendimento, ou não se resolverão de forma alguma. Pelo diálogo e pelo entendimento, que levem a maior acesso aos mercados e às tecnologias, bem como a maiores investimentos nos países menos desenvolvidos da região, poderemos responder às aspirações dos povos deste continente, e com mais urgência, às aspirações dos mais pobres e mais vulneráveis. Pelo diálogo e pela cooperação poderemos responder a desafios contemporâneos, como o de assegurar aos que sofrem com a Aids tratamento ao menor custo possível. Como demonstra o êxito do programa brasileiro nesse campo, já dispomos de meios para aumentar a esperança e melhorar a vida dos que têm o vírus HIV. Não podemos deixar de utilizá-los, e de utilizá-los em toda a escala, inclusive cooperando com outros países em desenvolvimento afetados por essa doença (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2001, p.243).

Vários elementos deste trecho merecem destaque. Em primeiro lugar, a defesa intransigente do diálogo e do respeito entre os países. Não se pode deixar de relacionar este elemento ao Plano Colômbia, cujas as operações haviam iniciado no ano 2000, e que levou à instalação de diversas bases militares dos EUA no continente sul-americano. Na ocasião, apenas Brasil e Venezuela se negaram a ceder território para estes fins. Ou seja, o que Fernando Henrique está fazendo é repudiar qualquer forma de ingerência dos Estados Unidos nos assuntos da região. Cardoso também levanta o tema dos medicamentos para o

tratamento do HIV, que neste mesmo período era motivo de discórdia entre Brasil e EUA. Como visto anteriormente, a questão da quebra das patentes destes medicamentos só seria resolvida em junho de 2001, com uma vitória do Brasil. Ou seja, ao contrário do que foi observado no discurso anterior, desta vez FHC não hesita em trazer à tona um tema sensível ao governo norte-americano. Na sequência, Cardoso volta a falar da diversidade que caracteriza a região:

Nem a integração hemisférica, nem o processo de globalização podem significar um declive inexorável rumo à homogeneidade cultural. Nesse plano, a diferença é um valor em si mesma. Mas se desejamos caminhar para uma efetiva integração do hemisfério, devemos colocar-nos como tarefa a eliminação da diversidade que é injusta: a profunda desigualdade de renda e de condições de vida, tanto dentro dos países como entre os países. Nosso objetivo deve ser o de uma Comunidade das Américas. E “comunidade” pressupõe consciência de um destino comum e, portanto, eliminação de assimetrias e garantia de oportunidades iguais para todos. Pressupõe também reconhecer que os caminhos históricos de cada povo para moldar suas instituições econômicas são variáveis. Não há pensamento único que possa ditar os rumos das nações. O livre-comércio é um dos instrumentos. A eliminação progressiva dos obstáculos às trocas comerciais pode desempenhar um papel decisivo na criação de oportunidades para o crescimento econômico e para a superação das desigualdades. Assim concebemos no Brasil a possibilidade de uma Alça. Assim temos realizado, com êxito, a construção do Mercosul, que para o Brasil é uma prioridade absoluta, uma conquista que veio para ficar, e que não deixará de existir pela participação em esquemas de integração de maior abrangência geográfica (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2001, p.243 e 244).

Mais uma vez, FHC defende o direito à autodeterminação dos povos americanos, de modo que cada país possa escolher o que for melhor para si. Dentro deste mesmo raciocínio, Cardoso demonstra uma visão crítica tanto do processo de integração como da globalização. Ao rejeitar um “pensamento único”, Fernando Henrique afirma que o livre comércio é “um dos instrumentos”. Ou seja, não o único instrumento de integração, e não pode ser imposto ao continente como o único caminho possível. Este maior ceticismo do presidente em relação ao sistema internacional está inserido em um processo de reorientação da política externa brasileira que ocorreu ao final do segundo mandato de FHC. A globalização, antes vista como um processo benéfico, passa a ser descrita como uma “globalização assimétrica”, cujos frutos são distribuídos de forma desigual entre países ricos e em desenvolvimento. A “guerra contra o terrorismo” e o aumento do unilateralismo norte-americano foram alguns dos fatores que interferiram na visão do governo FHC sobre o sistema internacional:

Acreditamos que o ataque de 11 de setembro de 2001 e as dificuldades advindas da Rodada de Doha da OMC foram choques externos que colaboraram para a alteração da política exterior brasileira, modificando em alguns pontos o curso do final do governo FHC, adiantando elementos de mudança que só ficariam mais claros na administração Lula da Silva (VIGEVANI e CEPALUNI, 2007, p.280).

Soma-se a isso a promessa não cumprida do liberalismo: a do desenvolvimento econômico. Segundo Salama (2012), a liberalização comercial adotada a partir dos anos 1980 pelas economias emergentes latino-americanas não produziram um aumento das taxas de crescimento. Pelo contrário, a taxa é em média inferior à verificada entre 1955-1980, período marcado por políticas protecionistas.

Por fim, o presidente faz uma defesa eloquente do Mercosul, utilizando o termo “prioridade absoluta”. Trata-se de uma mensagem muito mais clara aos Estados Unidos do que aquela dada na Reunião de Cúpula de Santiago. O presidente vai além nos condicionantes da Alca:

A Alça será bem-vinda se sua criação for um passo para dar acesso aos mercados mais dinâmicos; • se efetivamente for o caminho para regras compartilhadas sobre anti-dumping; • se reduzir as barreiras não-tarifárias; • se evitar a distorção protecionista das boas regras sanitárias; • se, ao proteger a propriedade intelectual, promover, ao mesmo tempo, a capacidade tecnológica de nossos povos. E, ademais, se for além da Rodada Uruguai e corrigir as assimetrias então cristalizadas, sobretudo na área agrícola. Não sendo assim, seria irrelevante ou, na pior das hipóteses, indesejável. Se tivermos a sabedoria de fazê-la bem feita, a Alça pode vir a ser um avanço na promoção do desenvolvimento e da justiça social. Insistiremos em que os benefícios do livre-comércio se repartam igualmente entre todos os participantes, para que as aberturas ao comércio sejam recíprocas e conduzam à atenuação, e não ao agravamento, das disparidades em nossa região (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2001, p.244).

Percebe-se aqui uma postura bem diferente daquela adotada no discurso da reunião anterior. FHC não foi mais enfático apenas na defesa do Mercosul, mas também na rejeição a um projeto da Alca que atenda prioritariamente aos interesses norte-americanos. Neste caso, o projeto seria “indesejável”. Cardoso também faz novas referências a temas sensíveis no relacionamento entre o Brasil e os EUA, como é o caso da propriedade intelectual e do protecionismo aos produtos brasileiros. A seguir, Fernando Henrique faz uma crítica ao livre-comércio como um objetivo em si mesmo:

Quando se tem presente que o livre-comércio é um instrumento para os objetivos de desenvolvimento e justiça, torna-se evidente que seria um erro, e um erro grave, condicioná-lo a certos padrões de desenvolvimento social. Seria pretender que o desenvolvimento

seja uma condição prévia para o próprio desenvolvimento. Seria o que se chama, em lógica, uma “petição de princípio”. Em bom português, seria colocar o carro na frente dos bois (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2001, p.245).

Este trecho se insere dentro do contexto da frustração de FHC com as políticas neoliberais de abertura comercial e inserção internacional. O presidente também faz referências às regras injustas do comércio internacional, ao afirmar que a luta pela proteção ambiental e pelas normas trabalhistas não pode “converter-se em um pretexto para práticas protecionistas ou distorsivas do comércio” (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2001, p.245). Fernando Henrique conclui seu discurso fazendo referência ao protesto que acontece em Quebec, segundo ele “motivado pelo temor de uma Alça ou de uma globalização sem ‘rostro humano’” (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2001, p.246). E termina dizendo:

O Brasil afirma aqui o seu compromisso de trabalhar com afinco e com determinação para a construção, nas Américas, de uma comunidade de nações democráticas, voltada para a liberdade, a justiça e o desenvolvimento. Nações democráticas que se reencontrem não como partes de um mercado, apenas, mas de uma civilização de base humanística (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2001, p.246).

Ou seja, apesar das duras críticas ao projeto da Alca, FHC faz questão de garantir que o Brasil segue na mesa de negociações. Identificamos neste jogo discursivo a estratégia de prolongar as negociações, de modo a evitar tanto o isolamento como a submissão aos interesses norte-americanos. Percebe-se, portanto, que o tom do discurso de FHC passou por uma mudança significativa da Segunda para a Terceira Cúpula das Américas: as palavras que antes eram otimistas e sutis, tornaram-se duras, críticas e objetivas. Em 2001, Fernando Henrique não hesita em defender suas posições em relação à Alca, rejeitar qualquer tipo de interferência nos assuntos da região e tratar de temas que estão em disputa com os EUA.

2. A Política Externa do governo Lula para o continente americano

Ao assumir o Palácio do Planalto, o presidente Lula manteve a integração regional como prioridade da política externa brasileira. Algumas mudanças em relação ao governo FHC, no entanto, precisam ser destacadas. A principal delas é a nova postura do governo brasileiro no sentido de ocupar um papel de liderança na região. Ao contrário de Cardoso, que tratava esse tema com imensa cautela, o governo Lula tratava a questão como um fenômeno natural:

Às vezes nos perguntam se o Brasil quer ser líder. Nós não temos pretensão à liderança, se liderança significa hegemonia de qualquer espécie. Mas, se o nosso desenvolvimento

interno, se as nossas atitudes, [...], de respeito ao direito internacional, da busca de solução pacífica para controvérsias, de combate a todas as formas de discriminação, de defesa dos direitos humanos e do meio ambiente, se essas atitudes geram liderança, não há por que recusá-la. E seria, certamente, um erro, uma timidez injustificada (AMORIM, 9 de janeiro de 2003, apud SANTOS, 2014, p.154).

A busca de uma posição de liderança não se restringia ao continente sul-americano. Segundo Saraiva (2010), o principal objetivo do Brasil durante o governo Lula era assumir a posição de líder regional e ser visto como uma potência global. A autora credits esta pretensão à influência da corrente autonomista do Itamaraty na política externa do governo Lula, que via os processos de integração como uma forma de acessar os mercados internacionais e fortalecer a posição do Brasil na economia mundial.

Este pensamento fica claro na fala de Lula, em 2005, quando o Presidente afirmou que o país “tinha uma posição de liderança na América do Sul e América Latina”, e que apesar dos problemas sociais e das limitações militares, “o Brasil podia ser globalmente um ator pleno e colaborar para a construção de ‘uma nova relação de forças no plano internacional’” (DA SILVA, apud BARRETO, 2012b, p.18). O presidente estava disposto a arcar com os custos desta liderança, e defendia que, por ser a maior economia da região, cabia ao Brasil ser generoso na relação com os parceiros (SANTOS, 2014, p.155).

A busca pela liderança leva ao aumento da intensidade das relações com os vizinhos, na comparação com o governo anterior. Em entrevista concedida em julho de 2003, o Ministro das Relações Exteriores do governo Lula, Celso Amorim, afirmou que “o Presidente Lula tem buscado a integração da América do Sul com uma intensidade que nunca ocorreu na história. Em apenas cinco meses de governo, sete presidentes sulamericanos vieram ao Brasil, algo que nunca ocorreu antes (AMORIM, 2 de junho de 2003, apud SANTOS, 2014, p.149). O chanceler cita ainda a realização de duas reuniões, em menos de dois meses, entre chanceleres dos países da Comunidade Andina e o Mercosul, e o convite recebido pelo presidente Lula para participar da reunião de cúpula da Comunidade Andina.

Outro fato que confirma a prioridade dada à integração sulamericana foi a criação da Subsecretaria Geral da América do Sul (SGAS), que concentrou as negociações com a Alca e a União Europeia. Isto significou uma importante transformação no organograma do Itamaraty, ao superar a tradicional separação entre as esferas política e econômica dentro da estrutura do Ministério das Relações Exteriores (SANTOS, 2014). Segundo Amorim, essa mudança de organograma foi um “detonador de uma certa ótica, quer dizer, nós vamos fazer as negociações na Alca, as negociações com a União Europeia, pela ótica do Mercosul e da América do Sul” (AMORIM, 21 de julho de 2003, apud SANTOS, 2014, p.151).

Outra mudança importante implementada pelo governo Lula é a da “sul-americanização” das relações com o entorno regional. A criação de um espaço econômico comum no continente já estava entre as prioridades de FHC, mas a partir do governo Lula se tornou

a principal prioridade da política externa brasileira (SANTOS, 2014). Segundo Gratius (2007), a intensificação das relações com os países sul-americanos está inserida em uma estratégia mais ampla, de ampliação das relações Sul-Sul:

O objetivo principal da atual política externa é acentuar a independência do Brasil através da construção de alianças estratégicas com outras potências emergentes a nível global e com os países sul-americanos. [...]. No segundo programa (e mandato) do Governo Lula, tanto E.U.A. quanto UE ocupam a última posição na agenda externa, sendo mencionados apenas como mercados e não como sócios políticos (GRATIUS, 2007, p. 14).

Ainda segundo Gratius, a postura do governo brasileiro seria uma resposta às dificuldades encontradas nas negociações entre o Mercosul e a União Europeia e ao estancamento das discussões da Alca. Soma-se a isso a falta de avanços na Rodada de Doha da OMC. Ao mesmo tempo, o fortalecimento da integração sul-americana deve ser entendido dentro de uma “visão estratégica de transformação da ordem internacional e de busca de uma melhor inserção internacional para o Brasil, para seus vizinhos e para os países em desenvolvimento de maneira geral” (SANTOS, 2014, p.147).

Foi a partir desta perspectiva que novas organizações foram institucionalizadas na América do Sul. A principal delas é a Comunidade Sul-Americana das Nações (Casa), cujo projeto havia surgido durante a Reunião de Cúpula de Brasília, promovida pelo presidente Fernando Henrique. A organização foi institucionalizada em 2004, a partir de um acordo entre o Mercosul e a Comunidade Andina das Nações. Segundo Amorim, a formalização da Casa foi etapa fundamental para a criação de um espaço econômico integrado de dimensões continentais:

Ao vincular o Mercosul a uma área com cerca de 112 milhões de pessoas e um PIB de US\$ 270 bilhões, o acordo cria um novo patamar para o processo de integração regional. Dez dos doze países sulamericanos já estão ligados por acordos de livre comércio. A aproximação com a Guiana e o Suriname é na realidade menos complexa. Estão sendo traçados os parâmetros de uma “Comunidade SulAmericana de Nações” (AMORIM, 4 de maio 2004, apud SANTOS, 2014, p.169).

Ficou definido que a Comunidade deveria se desenvolver a partir de três pilares: diálogo político, integração econômica e comercial, e integração da infraestrutura de transportes, energia e comunicações (SANTOS, 2014). A cooperação técnica e o financiamento de projetos de infraestrutura se tornaram as principais ferramentas pelas quais o Brasil exerceu sua liderança no continente sul-americano. Segundo Saraiva (2010), o Brasil financiou diversos projetos de infraestrutura nos países vizinhos, mostrando uma preferência por relações bilaterais. O BNDES teve papel central neste processo, ao financiar obras de

empresas brasileiras nestes países. Destaca-se também o papel do IIRSA no levantamento de recursos.

Esta postura mais agressiva do Brasil em termos econômicos não deixou de provocar reações nos governos vizinhos. Ainda segundo Saraiva (2010), alguns países desafiaram a posição de liderança do Brasil, com especial destaque para o episódio da nacionalização dos campos de produção da Petrobrás pelo governo boliviano de Evo Morales, ocorrido em 2006. Na ocasião, o Presidente Lula optou por não retaliar o país, no que foi criticado por diversos setores da opinião pública.

Em 2008, a Casa seria substituída pela União das Nações Sul-Americanas (Unasul), que se tornaria o principal canal de ação multilateral do governo brasileiro (SARAIVA, 2010). A nova organização tinha como principais objetivos: a criação de uma entidade que representasse politicamente a região; a resolução de conflitos pelos próprios países do bloco, a partir de recursos diplomáticos; manter afastadas interferências externas, como da OEA; promover a integração energética, produtiva e de infraestrutura, sem substituir o Mercosul e a Comunidade Andina (CERVO e BUENO, 2011). Ainda em 2008, foi criado o Conselho de Defesa Sul-Americano, a fim de evitar a interferência estrangeira em temas relativos à segurança regional.

Diante da priorização do projeto sul-americano, o Mercosul perdeu espaço na agenda diplomática brasileira. Ainda assim, Gratius (2007) sustenta que o Mercosul e Casa são os dois pilares que sustentam o projeto sul-americano. Para o Itamaraty, os dois projetos são compatíveis: “aquele é considerado o núcleo central da integração, e, esta, o segundo círculo” (GRATIUS, 2007, p. 16). Saraiva (2010, p.165, tradução nossa), no entanto, entende que o Itamaraty adota uma postura realista durante o governo Lula, na qual a “combinação da perspectiva sul-americana com a projeção internacional do país ganhou precedência e tem sido buscada independentemente do Mercosul”. A autora complementa afirmando que a parceria com a Argentina deixou de ser uma prioridade para o Brasil durante o governo Lula.

Ainda assim, o fato é que houve tentativas de aumentar o grau de institucionalização do bloco neste período. Foi criado o Tribunal Permanente de Revisão do Mercosul e a Comissão de Representantes Permanentes. Em 2006, foi instituído o Parlamento do Mercosul, ainda que sem legislatura. Destaca-se ainda a criação do Focem, o Fundo para Convergência Estrutural. Durante a XXVII Cúpula do Mercosul, realizada em 2004 em Ouro Preto (MG), a Colômbia, o Equador e a Venezuela ingressariam na organização como Estados associados. Assim, o Mercosul passou a contar com dez participantes. Apenas a Guiana e o Suriname, dentre todos os países sul-americanos, não integravam o bloco (SANTOS, 2014). Em 2008, estabeleceu-se o Sistema de Pagamentos em Moeda Local (SML) entre Brasil e Argentina, permitindo que as importações e exportações possam ser realizadas em suas moedas nacionais (PECEQUILO, 2012).

No que diz respeito às relações com os Estados Unidos o período Lula foi marcado pela boa convivência, surpreendendo muitos analistas que esperavam do petista uma postura

confrontacionista. Antes mesmo de tomar posse, em 10 de dezembro de 2002, Luiz Inácio Lula da Silva visitou os EUA e encontrou-se com o Presidente George W. Bush, onde deixou uma mensagem da amizade aos norte-americanos (BARRETO, 2012b). O alto nível das relações se manteve no governo Obama, tanto que o presidente brasileiro foi o primeiro líder latino-americano a ser recebido pelo presidente depois da sua chegada à Casa Branca (PECEQUILO, 2012). Um dos fatores que estimularam o bom relacionamento entre os dois países foi a presença de Hugo Chávez na Venezuela, já que o governo norte-americano apostava no Brasil para contrabalançar o líder venezuelano. Pecequilo (2012) também destaca que um dos pontos mais significativos do período Bush foi a superação das questões da ALCA e a elevação do Brasil à posição de parceiro estratégico dos EUA.

Naturalmente, nada disso impediu que houvesse pontos de atrito entre os governos brasileiro e norte-americano. Barreto (2012b) descreve as principais fontes de discordância entre os dois países: o cancelamento do acordo de utilização da Base de Alcântara; o caso do correspondente do jornal *The New York Times*, que escreveu um artigo ofensivo ao Presidente Lula; a continuidade da suspeita de terroristas na Tríplice Fronteira e a reciprocidade de vistos e tratamento de passageiros. Os dois países envolveram-se ainda em uma série de contenciosos comerciais, entre eles: a Emenda Byrd (aplicação de ações *antidumping* pelos EUA), subsídios para o algodão, imposição de salvaguardas para produtos siderúrgicos, direitos autorais e Sistema Geral de Preferências (SGP), medidas *antidumping* ao suco de laranja, o veto dos EUA à venda realizada pela EMBRAER à Venezuela e subsídios agrícolas.

Destaca-se ainda o posicionamento contrário do Brasil à invasão americana no Iraque, o episódio do golpe de Honduras e o acordo tripartite entre Brasil, Turquia e Irã sobre o programa nuclear iraniano, que foi rejeitado pelo governo norte-americano. Outro tema polêmico foi a presença militar norte-americana na Colômbia, que foi um dos assuntos tratados na III reunião de Cúpula da Unasul. Na ocasião, o Presidente Lula demonstrou preocupação, e afirmou que “ainda havia Embaixadores (estadunidenses) que interferiam em eleições de outros países e que a IV Frota dos EUA preocupavam profundamente o Brasil”, em função do pré-sal (BARRETO, 2012b, p.27). Segundo Pecequilo: “ao incrementar sua ação global, o Brasil passou a chocar-se mais com aquele país” (PECEQUILO, 2013, p.85).

Em relação à política externa do governo Lula para a América Latina, destaca-se ainda a Missão brasileira no Haiti e a criação da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CALC), em 2010. Conclui-se, portanto, que a política externa do presidente Lula para a América Latina teve como principal marca a busca de uma posição de liderança sul-americana. Esta estratégia se materializou na Unasul, que uniu o Mercosul à Comunidade Andina das Nações, e foi perseguido através de grandes investimentos brasileiros nos países vizinhos. A busca pela liderança regional está inserida dentro de uma estratégia mais ampla do presidente, de transformar o Brasil em uma potência global.

2.1. Discursos do presidente FHC nas Reuniões de Cúpula das Américas

É dentro do contexto de frustração com o modelo neoliberal e com a configuração da ordem internacional que assume o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em janeiro de 2003. Mas esta não é a única diferença em relação ao período em que FHC assumiu seu primeiro mandato. O crescimento da economia chinesa e a criação do acrônimo BRIC (lançado pelo economista Jim O'Neil em 2001) já indicavam que aos poucos o Brasil assumia um papel de maior relevância no sistema internacional, ao lado dos demais países emergentes. Como afirmou Celso Amorim, que ocupou o Ministério das Relações Exteriores durante todo o governo Lula, “neste mundo mais multipolar (...) o Brasil está disposto a ocupar um papel maior” (AMORIM, 2010, p. 216).

É a este novo cenário internacional que Lula faz referência no início de seu discurso na IV Reunião de Cúpula das Américas, que aconteceu em Mar del Plata, na Argentina, em 5 de novembro de 2005. Após lembrar os anos 1970, quando houve crescimento às custas de endividamento, os anos 1980, marcados pela crise da dívida externa, e finalmente aos anos 1990, definidos por ele com a “época do desmonte dos Estados Nacionais”, o presidente afirma que a partir do século XXI a América Latina vivia um novo período. Fazendo referência aos líderes latino-americanos ali presentes, ele afirma que este período é marcado pela eleição de presidentes que “na teoria clássica jamais poderia ter sido eleito Presidente da República” (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2005, p.2). A primeira coisa que chama a atenção é a referência do presidente especificamente ao espaço geográfico da América Latina, e o modo como o ele fala diretamente aos líderes latino-americanos. Além disso, Lula cria um ambiente de empatia com os demais presidentes da região, ao incluí-los todos dentro de um processo mais amplo de reorientação política.

Na sequência, Lula passa cerca de duas páginas expondo as conquistas de seus programas de governo, seja na geração de renda e empregos, na profissionalização dos trabalhadores ou no acesso à educação. A partir de números, o presidente demonstra os avanços sociais obtidos em sua gestão. A atitude contrasta com a do Presidente FHC, que em nenhum dos seus discursos fez referência aos projetos de seu governo no plano doméstico. Isso demonstra o interesse de Luiz Inácio Lula da Silva em apresentar-se como uma referência na região, em um discurso de tom quase eleitoral.

O discurso está em sintonia com a afirmação de Amorim de que o Brasil deveria ocupar um papel maior no cenário internacional, o que configura a principal modificação em relação ao período FHC. Luiz Inácio Lula da Silva exerceu uma “diplomacia empreendedora”, que gerou um “sentimento de liderança, ao menos regional” (VIGEVANI e CEPALUNI, 2007, p.301). Como afirma Almeida (2010), Lula colocava a elevação do Brasil ao *status* de potência global no centro de sua diplomacia. Para seu Chanceler, o Ministro Celso Amorim, a diplomacia do governo Lula era “ativa e ativa” (BARNABÉ, 2010, p.42).

Na sequência, Lula se volta para a questão da pobreza na América Latina e rejeita a busca de soluções estrangeiras para os problemas regionais, ao afirmar que “os nossos problemas são nossos” e criticando a subordinação de dirigentes latino-americanos às “doutrinas que pregavam facilidades nos anos 1980 e 1990”. (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2005, p.5). Mais uma vez, chama a atenção que o presidente se dirige aos seus colegas latino-americanos, e trata os representantes do Canadá e dos EUA quase como se eles não estivessem na reunião. E o recado que Lula passa para os demais presidentes é o de não se iludir com promessas estrangeiras, e sim buscar o desenvolvimento a partir de projetos próprios. Nas entrelinhas, está a resistência ao projeto da Alca. Na sequência, Lula segue se reportando aos seus colegas latino-americanos:

Quero dizer aos presidentes que eu me orgulho muito de ter vivido este momento na América Latina e na América do Sul. E que nós saímos de um Mercosul fracassado em 2002, para a construção não apenas do fortalecimento do Mercosul, mas da constituição da Comunidade Sul-Americana de Nações. Durante séculos, o Brasil ficou de costas para América do Sul, olhando para os Estados Unidos e para a União Européia, achando que tudo que era bom para os Estados Unidos era bom para o Brasil, ou tudo que era bom para a Europa era bom para o Brasil (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2005, p.5 e 6).

Ao mesmo tempo em que exalta o fortalecimento do Mercosul e a criação da Unasul, Lula lamenta o período em que o Brasil esteve mais próximo politicamente dos países desenvolvidos do que dos parceiros regionais. Mais uma vez, é marcante a estratégia do presidente de falar quase que exclusivamente para os colegas latino-americanos, utilizando-se de um espaço diplomático tradicionalmente pautado pelos Estados Unidos para defender projetos alternativos aos planos da grande potência.

Importante lembrar que a ascensão dos países emergentes foi acompanhada por uma tentativa de reordenação do sistema internacional, em um processo que teve o Brasil como um dos líderes. Neste contexto, a política externa do governo Lula buscou modificar este sistema a partir de parcerias com os demais países em desenvolvimento. Ao invés da “autonomia pela participação” descrita no governo FHC, Lula busca a “autonomia pela diversificação”, caracterizada pela:

(...) adesão do país aos princípios e às normas internacionais por meio de alianças Sul-Sul, inclusive regionais, e de acordos com parceiros não tradicionais (China, Ásia-Pacífico, África, Europa Oriental, Oriente Médio, etc), pois acredita-se que eles reduzem as assimetrias nas relações externas com países mais poderosos e aumentam a capacidade negociadora nacional” (VIGEVANI e CEPALUNI, 2007, p.283).

Para Cervo e Bueno (2011, p.526) o marco desta nova postura da política externa brasileira foi a Conferência da OMC em Cancun, em 2003. Desde então, “no entender da diplomacia brasileira, ou os emergentes tomam parte na confecção das regras, que se tornariam legítimas e justas, ou a produção das mesmas seria paralisada”. Foi nesta ocasião que surgiu o G20 comercial, com o objetivo principal de defender os interesses agrícolas dos países em desenvolvimento.

Na sequência do discurso, Lula comemora o que considera uma nova fase no relacionamento do Brasil com os vizinhos:

Durante muito tempo – a Bolívia está aqui – a Bolívia achava que o Brasil era um país imperialista do continente e que, portanto, os empresários bolivianos tinham medo dos empresários brasileiros e não tinham medo dos empresários de outros países. Durante muito tempo a Argentina e Brasil desconfiavam um do outro e assim por diante. Nós estamos conseguindo um feito inusitado, apesar das nossas diferenças, nós, hoje, estamos convencidos que não existe saída individual para nenhum país, não existe saída individual. Ou nós encontramos soluções conjuntas para financiar a nossa infra-estrutura, ou nós encontramos soluções conjuntas para facilitar o nosso comércio, ou nós não teremos solução (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2005, p.6).

Aqui fica nítido o desejo do presidente de descolar-se de um conceito do Brasil como um país imperialista na esfera regional. Vale lembrar que este era o maior receio do governo FHC, e que levava o presidente tucano a rejeitar uma postura de liderança. Lula tenta escapar deste dilema através do discurso da união entre os países e da busca por soluções conjuntas. Ao final do discurso, Lula se volta especificamente para o tema da Alca, e afirma que “o debate sobre comércio não pode ser uma coisa ideologizada”:

Segundo, para o Brasil não faz sentido falar em livre comércio enquanto persistem os gigantescos subsídios da agricultura que desnivelam o campo de jogo. Terceiro, daí a prioridade da OMC, onde se pode tratar efetivamente dessa questão (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2005, p.6).

O recado é claro: o andamento das negociações da Alca está subordinado ao fim dos subsídios agrícolas dos países desenvolvidos. Importante notar que, ao contrário do período Fernando Henrique, em que as negociações da Alca estavam em seu auge, neste momento o projeto já se encontrava praticamente sepultado. Ou seja, tornava-se muito mais confortável para Lula emitir uma opinião tão incisiva quanto ao processo e integração. Ainda assim, Lula conclui se mostrando aberto ao diálogo, assim como fez Fernando Henrique ao final de seu discurso em 2001:

Para o Mercosul e para o Brasil, eu acredito, (inaudível) nós temos negociado com outros países em desenvolvimento acordos em que tomamos plenamente em conta as assimetrias e sensibilidades dos países menos avançados. O mesmo princípio deve reger as negociações hemisféricas. Estamos dispostos a continuar essas discussões, mas não podemos fixar prazos artificiais que não serão cumpridos e que apenas causarão desgastes. Por isso, preferíamos avaliar a situação após Hong Kong, a luz do que ocorrer, sobretudo quando definirmos, claramente, a questão dos subsídios na reunião de Doha (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2005, p.7).

Lula usa o formato das relações mantidas pelo Brasil e o Mercosul como modelo daquilo que deve ser implementado nas negociações de um possível projeto de integração hemisférico. Trata-se de uma inversão de paradigmas: os países em desenvolvimento tornam-se exemplo para os países desenvolvidos. Também chama atenção a atitude de Lula de “dar as cartas” no processo de negociação, ao anunciar que só vai voltar a tratar da Alca após a nova reunião da OMC em Hong Kong.

Desta forma, o que mais chama a atenção no discurso de Lula é o fato de ele direcionar sua fala quase que exclusivamente para os líderes latino-americanos, o que reflete o aumento da intensidade no esforço pela integração regional durante o governo do petista. O presidente busca se apresentar como o porta-voz dos interesses da região, ao exaltar os avanços obtidos nos últimos anos e a necessidade de união para enfrentar os problemas sociais e de infraestrutura. Esta postura busca credenciar o Brasil a assumir a dianteira neste processo de integração sul-americano, que nesta época já estava institucionalizado na Comunidade Sul-Americana das Nações. Ao mesmo tempo em que busca a liderança regional, Lula tenta rejeitar a imagem do Brasil como um país imperialista. Por fim, o que mais chama a atenção no discurso de Lula não são as críticas aos Estados Unidos, e sim a indiferença em relação ao país. Fica claro que o presidente não estava nesta reunião para mandar mensagens ao governo norte-americano, e sim para falar diretamente aos líderes latino-americanos, especialmente da América do Sul.

Já a V Reunião de Cúpula das Américas acontece na cidade de Porto de Espanha, em Trinidad e Tobago, no 18 de abril de 2009, em um contexto marcado pela crise financeira internacional, que levou à falência do banco *Lehman Brothers* no dia 15 de setembro de 2008. Segundo Ravenhill (2008), apesar dos efeitos da crise terem se espalhado rapidamente por todo o mundo (provocando em 2009 uma queda de 0,8% na produção mundial e de 12% no comércio global) os países desenvolvidos foram os mais atingidos. A incapacidade dos membros do G8 de administrarem sozinhos a crise provocou uma mudança importante na governança global, com a emergência do G20 como principal fórum de gerenciamento econômico internacional. Segundo Saraiva (2010), a fragmentação provocada pela crise de 2008, somada ao surgimento de novos *players* após os atentados de 11 de setembro, criaram o ambiente favorável à ascensão do Brasil no cenário internacional e para uma “abordagem revisionista do Brasil para a região” (SARAIVA, 2010, p.159, tradução nossa).

A V Reunião de Cúpula também é a primeira a contar com a presença do recém-eleito presidente dos Estados Unidos, Barack Obama. Em seu discurso na primeira sessão plenária da reunião (nesta reunião Lula fala duas vezes), o presidente brasileiro começa por falar exatamente da crise econômica. Ele lembra da última reunião do G8, em Tóquio (julho de 2008), quando sugeriu que o tema da crise econômica fosse tratado não pelo G8, mas no âmbito das Nações Unidas, sugestão que não foi acatada. O presidente segue falando da necessidade de democratizar as relações internacionais:

É importante lembrar que, até poucos dias atrás, as decisões sobre a economia mundial eram tomadas, primeiro pelo G-7, depois pelo G-8, depois pelo G-8+5, e agora já são G-20, que não são 20, são 22. O que nós estamos percebendo? Que há uma evolução na participação dos países para decidir sobre uma crise que eu considero profunda, e uma crise que nasceu da irresponsabilidade do gerenciamento, pelos Estados, do sistema financeiro internacional (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2009a, p.1).

Este trecho inicial reflete com muito realismo o momento que o mundo vivia, de uma reordenação do sistema internacional a partir da crise financeira e da ascensão dos emergentes. Além de colocar em destaque este processo, Lula responsabiliza a falta de regulação financeira como a principal causadora da crise. Na sequência, o presidente fala do G20, e afirma: “Eu penso que quando eu, Cristina, Calderón, estamos no G-20, nós estamos falando em nome dos nossos companheiros da América Latina” (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2009a, p.1).

Aqui fica muito clara a intenção do presidente Lula de colocar o Brasil como um porta-voz dos interesses latino-americanos, assumindo desta forma uma posição de liderança regional. O presidente, no entanto, toma o cuidado de colocar o Brasil ao lado do México e da Argentina, a fim de evitar atritos com estes países e tornar mais humilde o discurso brasileiro. Não podemos esquecer que neste momento a ideia de uma liderança regional do Brasil não é meramente discursiva. O governo Lula promovera a intensificação do processo de internacionalização da economia brasileira. No início do seu segundo mandato, cerca de trinta empresas brasileiras haviam implementado em torno de 120 fábricas no exterior, tendo como principais destinos os Estados Unidos, Argentina, China e Bolívia (antes de Evo Morales). No mesmo período, o Brasil responde por quase cem bilhões de dólares em investimentos externos, liderados pela Petrobras, Vale do Rio Doce e Gerdau (CERVO, 2008, p.89).

Este processo de internacionalização conta com forte apoio do Estado, principalmente através do BNDES. Para muitos autores, esta intervenção do governo na economia é entendida como um retorno do modelo desenvolvimentista⁶. Segundo Lopreato (2014),

⁶ Entende -se por desenvolvimentismo “a política formulada e/ou executada, de forma deliberada, por governos (nacionais ou subnacionais) para, através do crescimento da produção e da produtividade, sob

esta reorientação da função do Estado fica mais clara a partir da substituição de Antônio Palocci por Guido Mantega na Secretaria da Fazenda, em 2006. O que se verifica neste período é o aumento do papel do Estado na promoção do desenvolvimento, através de investimentos em infraestrutura - com o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) - e de projetos como Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (Pitce) e o Plano Brasil Maior. Além do cenário externo favorável, a expansão do consumo através da maior oferta de crédito e de programas de redistribuição de renda (como o Fome Zero) também foi peça chave para o crescimento da economia durante o governo Lula.

Ou seja, o governo Lula tirou proveito de um momento bastante positivo para as economias emergentes no sistema internacional, o que fortaleceu o protagonismo do Brasil na região. A seguir, Lula segue falando sobre as transformações pelas quais vinha passando o sistema internacional:

Acho que a reunião teve um avanço excepcional porque todo mundo está mais humilde. Já não há mais aquela arrogância do chamado mundo desenvolvido, dizendo o que nós tínhamos que fazer, porque a crise é de tal magnitude que ninguém sabe o que fazer. Ninguém tem mais a certeza absoluta. O FMI já não tem mais certeza absoluta, o Banco Mundial já não tem mais certeza absoluta. Nenhum governante tem mais certeza absoluta, porque a crise pegou todos nós (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2009a, p.2).

Desta forma, fica implícito durante todo o discurso a ideia de que já não são os países desenvolvidos quem dão as cartas do jogo no sistema internacional. O fim da “arrogância” a que se refere Lula se deve aos imensos prejuízos causados pela a crise econômica no primeiro mundo, ficando os países em desenvolvimento responsáveis por dar sustentação à economia internacional. O presidente brasileiro tenta tirar proveito deste contexto, como um momento estratégico para questionar a estrutura do sistema internacional e impulsionar o protagonismo brasileiro.

A análise se volta agora para o discurso do presidente Lula na segunda sessão plenária da 5ª Reunião de Cúpula das Américas. Mais uma vez, Lula começa seu discurso pelo tema da crise econômica, que segundo ele “teve sua origem no mundo desenvolvido, mas se espalhou por todos os continentes” (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2009b, p.1). Na sequência, reforça a tese de que a crise é reflexo de políticas fracassadas e de posturas intransigentes dos países desenvolvidos. Lula critica a política neoliberal dos anos 1980 e 1990, que segundo ele “desqualificava a política e a ação do Estado” e “ridicularizava a noção de soberania nacional” (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2009b, p.1 e 2). Lula

liderança do setor industrial, transformar a sociedade com vistas a alcançar fins desejáveis, destacadamente a superação de seus problemas econômicos e sociais, dentro dos marcos institucionais do sistema capitalista” (FONSECA, 2014, p.59).

afirma, na sequência, que apesar das dificuldades os países da região conseguiram superar este período, e construíram projetos alternativos de desenvolvimento.

A região amadureceu coletivamente. Nossas políticas se guiam pelo respeito à diversidade, e estamos corrigindo assimetrias que prejudicam os parceiros menores. Sica, Caricom e Unasul, da mesma forma que o Mercosul, são exemplos de uma nova concepção de integração. Representam reais opções de governança regional que contribuem para a construção de um mundo multipolar, regido pelos princípios do multilateralismo. Esta cúpula demonstra que nossa região não admite fórmulas rígidas, pensamento único e imposições unilaterais. A integração das Américas supõe diálogo político e cooperação para o desenvolvimento (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2009b, p. 2).

Interessante notar que Lula não fala apenas em nome do Brasil, mas de toda a região. Isso fica claro quando utiliza o sujeito no plural (nós) para falar das medidas adotadas na busca pelo desenvolvimento. Destaca também os projetos de integração regional e a defesa de um mundo multipolar. Lula também dá um recado ao presidente norte-americano, ao afirmar que a região não irá mais tolerar ações unilaterais por parte dos EUA. Na sequência, o presidente rejeita de forma mais explícita qualquer tentativa de interferência na região, ao afirmar que “não hesitamos em enfrentar a violência e a criminalidade transnacional. O Conselho de Defesa da Unasul e o Conselho de Combate às Drogas buscarão soluções regionais para essas ameaças (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2009b, p. 2). Aqui, o objetivo do presidente é claramente o de rejeitar o Plano Colômbia e quaisquer outras formas de intervenção norte-americana sob a justificativa da segurança hemisférica.

Lula fala mais uma vez da segunda reunião de cúpula do G20, que havia ocorrido no dia 2 de abril em Londres. Lula reforça que “é urgente reformar a arquitetura financeira mundial e os seus organismos” e que “na América Latina e no Caribe estamos fazendo nossa parte para vencer a crise, acelerando o ritmo de nossa integração em infraestrutura e fortalecendo as cooperações em políticas sociais” (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2009b, p. 3). Mais uma vez o presidente fala em nome do coletivo de países, e aponta o processo de integração regional como um dos caminhos para superar a crise.

Na sequência, Lula volta a tratar do tema das restrições ao comércio de produtos agrícolas, ao afirmar que a conclusão da Rodada de Doha “é fundamental”. O presidente também fala da necessidade de aumentar os financiamentos aos países pobres: “o aumento do capital do BID, o fortalecimento da CAF e o lançamento definitivo do Banco do Sul ajudarão na retomada do crescimento e na geração de empregos (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2009b, p. 3). Importante perceber que Lula cita três instituições financeiras regionais: o Banco Interamericano de Desenvolvimento, o Banco de Desenvolvimento da América Latina e o Banco do Sul, que seria lançado em 2014 sob a égide da Unasul. Esta é mais uma

demonstração das mudanças que se operavam no sistema internacional, na qual os países em desenvolvimento buscavam criar suas próprias instituições de financiamento, deixando de depender do FMI ou do Banco Mundial. Ao se aproximar da parte final do discurso, Lula mais uma vez lamenta a ausência de Cuba no encontro e critica o bloqueio norte-americano à ilha. Mais uma vez, presidente conclui seu discurso em tom de conciliação:

O êxito desta cúpula depende do engajamento pleno de todos os países da região nessa empreitada. Nossos atos e gestos concretos demonstrarão que não há mais lugar em nosso continente para políticas de isolamento. Por meio da solidariedade, da inclusão e do respeito às diferenças poderemos estabelecer as bases para uma nova fase do desenvolvimento das Américas. Vamos tornar realidade o sonho de assegurar a todos os países acesso às oportunidades de crescimento econômico, à educação, à saúde, à segurança e à paz (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2009b, p. 5).

A mensagem que o presidente deixa ao final do discurso é no sentido de exaltar os projetos de integração, como se este fosse o único caminho para o desenvolvimento da região. Apesar de assumir um tom de líder deste processo, o presidente Lula procura suavizar o discurso com referências à solidariedade e ao respeito às diferenças. Ou seja, mais uma vez o presidente evita adotar uma postura imperialista, ao mesmo tempo em que não abdica de uma posição de liderança para o Brasil.

O que mais chama a atenção na análise dos discursos do presidente Lula é o modo como ele assume a posição de porta-voz dos demais países latino-americanos. Além disso, o presidente se reporta quase que exclusivamente aos líderes destes países (e em especial da América do Sul), praticamente ignorando os representantes do Canadá e Estados Unidos. O discurso de Lula constrói, em certa medida, a imagem de dois personagens “nós” e “eles”, onde “nós” são seus colegas latino-americanos e “eles” são os Estados Unidos, ao lado dos demais países desenvolvidos. Importante salientar que isso não torna o discurso do presidente agressivo: pelo contrário, o tom que predomina nos discursos é o de conciliação.

Outro ponto importante é a defesa da soberania nacional e a rejeição a qualquer tentativa de ingerência externa na região. Este elemento fica ainda mais saliente no 5º encontro de cúpula, em função do novo papel assumido pelos países em desenvolvimento após a crise de 2008. Neste discurso, Lula deixa muito claro que o sistema internacional não é mais o mesmo, e que o país vai assumir uma postura mais ativa a partir do aumento da importância dos emergentes.

3. Conclusão

A análise dos discursos dos presidentes Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva nas reuniões de cúpula das Américas demonstra de forma clara as diferenças

entre as políticas para o entorno regional implementadas pelos dois governos. Mais do que isso, demonstra que estas mudanças estão intimamente ligadas aos contextos em que se desenvolveram, e que não aconteceram de um momento para o outro. Ou seja, o que houve foi um processo de mudança, que teve início ao final do segundo mandato de FHC e ganhou força durante o governo Lula.

Ao analisar esta linha temporal, percebe-se que já houve uma mudança significativa no discurso de FHC entre sua primeira reunião (1998) e a segunda (2001). O primeiro discurso carrega um tom conciliatório e otimista, inclusive em relação à Alca. No segundo, Cardoso faz críticas a determinadas regras do comércio internacional e chega a dizer que a Alca pode ser “indesejável”. Também nesta segunda reunião FHC fortalece a defesa do Mercosul frente aos demais projetos de integração regional e demonstra sua insatisfação com a globalização e o liberalismo comercial.

Os discursos do presidente Lula reforçam o viés de autodeterminação e de defesa dos interesses nacionais, mas de forma diferente daquela adotada por FHC. No primeiro discurso, (2005) ao invés de criticar diretamente os EUA, o presidente opta por praticamente ignorar a presença do presidente norte-americano. Seu discurso é todo voltado para os líderes latino-americanos, tanto no sentido de defender os processos de integração regionais como de buscar soluções nacionais para os problemas dos países. No segundo discurso (2009), o que predomina é a defesa de uma nova ordem global diante da reorganização do sistema internacional após a crise de 2008. Mais uma vez, Lula se coloca como porta-voz dos países da região. É este o principal contraste entre os discursos dos dois presidentes: enquanto FHC evita posicionar o Brasil como líder regional, Lula o faz continuamente, ainda que tomando o cuidado de não parecer imperialista.

Os dois discursos, no entanto, também têm elementos em comum: ambos fazem a defesa dos processos de integração sub-regionais. FHC defende o Mercosul como um elemento prioritário e inegociável da política externa brasileira. Importante lembrar que adotar esta postura era de extrema importância diante da pressão exercida pelos EUA nas negociações da Alca que ocorriam naquele período. Lula também coloca a integração regional como prioridade em seus discursos, mas o foco principal deixa de ser o Mercosul e passa a ser a Unasul e o continente sul-americano como um todo. Importante lembrar que este movimento de sul-americanização da política externa brasileira começou ainda no governo FHC, quando ele convocou a primeira reunião de cúpula da América do Sul.

Os dois presidentes também tiveram nos investimentos em infraestrutura uma das principais formas de promover a integração regional. No caso do governo Lula, esta estratégia foi fortalecida pelo bom momento da economia brasileira em função do *boom das commodities*. Além disso, o governo do PT apostou em uma estratégia neodesenvolvimentista, que impulsionou a internacionalização de empresas brasileiras. Internacionalização esta que já existia no governo FHC, mas com uma diferença importante. Enquanto

no período Cardoso o principal movimento era da entrada de empresas estrangeiras no país (principalmente através das privatizações), no período Lula este movimento começa a se inverter, e as empresas brasileiras passam a investir em outros países.

Ambos os presidentes também defenderam a busca de soluções pacíficas para os conflitos do continente, com a prevalência do diálogo, e repudiaram a adoção de medidas unilaterais por parte dos EUA. Na relação com o governo norte-americano, percebe-se que os discursos de Cardoso oscilaram entre dois extremos: na primeira reunião o tom era amigável e otimista; na segunda, o presidente expôs sua frustração com o liberalismo econômico e mencionou diversos pontos de atrito com o governo americano. Lula, por sua vez, adotou um tom mais ameno em relação aos Estados Unidos em ambos os discursos: no primeiro o presidente praticamente ignorou o governo norte-americano; enquanto no segundo a figura dos EUA ficou diluída nas referências às transformações no sistema internacional.

Ou seja, a análise dos discursos dos presidentes FHC e Lula nas reuniões de cúpula das Américas permite concluir que, de fato, ambos priorizaram os processos de integração regional. Cada governo, no entanto, teve uma ênfase diferente: FHC no Mercosul e Lula na Unasul. Cada presidente também assumiu uma postura diferente na relação com o continente latino-americano. Fernando Henrique evitou assumir uma posição de liderança regional, enquanto Lula se colocou claramente como um porta-voz e um líder da região. Ambos os presidentes apostaram nos investimentos em infraestrutura como motores do processo de integração e do desenvolvimento regional, e rechaçaram interferências externas nos assuntos regionais.

Antes de concluir, vale destacar uma variável que, apesar de não ser o foco deste trabalho, está sempre presente quando o assunto é análise de discurso: a performance de cada presidente. FHC e Lula tem trajetórias políticas muito diferentes, o que se reflete no seu modo de se expressar. FHC, que gozava de prestígio internacional pela carreira acadêmica como cientista político e sociólogo, possui um discurso mais formal e diplomático. Lula, por sua vez, surgiu na política como um líder sindical, acostumado a discursar para trabalhadores do setor metalúrgico. O seu discurso, por consequência, carrega um tom mais político e incisivo. Destaca-se ainda a personalidade carismática do presidente Lula, que lhe rendeu fama internacional. Estas características, evidentemente, não alteram a mensagem de seus discursos, mas certamente fornecem mais elementos para a compreensão dos aspectos que diferenciam a política externa de cada presidente.

BIBLIOGRAFIA

ALMEIDA, Paulo R. de - Nunca visto antes no Brasil: a grande diplomacia de Lula. *Rev. Bras. Polít. Int.*, [Em linha]. v. 53, n.02 (2010), [Consult. 9 nov. 2014]. Disponível em WWW: <URL:<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v53n2/09.pdf>>. ISSN 1983-3121

AMORIM, Celso. Brazil Foreign Policy under President Lula (2003-2010): an overview. *Rev. Bras. Polít. Int.*, Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais. ISSN 0034-7329. v. 53, número especial (2010), p. 214-240.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. [Consult. 9 abr. 2016]. Disponível em: WWW: <URL:<<http://www.bcb.gov.br/glossario.asp?Definicao=72&idioma=P&idpai=GLOSSARIO>>>

BARNABÉ, Israel Roberto. O Itamaraty e a Diplomacia Presidencial nos governos FHC e Lula. *Revista de Estudos Internacionais (REI)*, João Pessoa: Universidade Estadual da Paraíba. ISSN: 2236-4811.vol. 1, num. 2 (2010), p. 29 – 45.

BARRETO, Fernando de Mello. - *A política externa após a redemocratização – Tomo I – 1985 - 2002*. Brasília: FUNAG, 2012a, 745 p. ISBN: 978-85-7631-363-2

—. *A política externa após a redemocratização. – Tomo II – 2003 - 2010*. Brasília: FUNAG, 2012b, 668 p. ISBN: 978-85-7631-382-3

BERRINGER, Tatiana. - Bloco no Poder e política externa nos governos FHC e Lula. *Campinas: Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas*. 2014. Tese de Doutorado em Ciência Política.

CERVO, Amado; BUENO, Clodoaldo. *História da Política Exterior do Brasil*. 4ª Edição revista e ampliada. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2011. 595p. ISBN 85-230-0661-3

CERVO, Amado. *Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Saraiva, 2008. 297p. ISBN: 9788502065703

COUTO, Leandro de Freitas. Política externa brasileira para a América do Sul: as diferenças entre Cardoso e Lula, *Civitas – Revista de Ciências Sociais*, Porto Alegre: Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da PUCRS. e-ISSN: 1984-7289. V. 10, n. 1 (2010), p.23-44.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra. - Desenvolvimentismo: a construção do conceito. In: CALIXTRE, André Bojikian; BIANCARELLI, André Martins; CINTRA, Marco Antonio Macedo. *Presente e Futuro do desenvolvimento brasileiro*. Brasília: IPEA, 2014. p. 29-78. ISBN: 978-85-7811-214-1

GRATIUS, Susanne. O Brasil nas Américas: Potência regional pacificadora? FRIDE. Relatório 35 (2007) [Consult. 22 mai. 2016]. Disponível em WWW: <URL: http://fride.org/download/WP35_BraAmer_POR_abr07.pdf>.

HARVEY, David. - *O novo imperialismo*. 2ª Ed. São Paulo: Loyola, 2005, 201p. ISBN-13: 9788515029716

HOLAND, Carla A.R. - A Política Externa do Governo Lula (2003-2010) para o Oriente Médio: Precedentes, Avanços e Retomadas. Porto Alegre: Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. 2013. Dissertação de Mestrado em Estudos Estratégicos Internacionais.

LOPREATO, Francisco Luiz C. - Aspectos da atuação estatal de FHC a Dilma.

In: CALIXTRE, André Bojkian; BIANCARELLI, André Martins; CINTRA, Marco Antonio Macedo - *Presente e Futuro do desenvolvimento brasileiro*. Brasília, DF: IPEA. 2014. ISBN: 978-85-7811-214-1. p.227-260.

MARTINS, Fernanda Tondolo. Política Externa no governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso: A articulação regional e a integração sul-americana (1995-2002). Porto Alegre: Programa de Pós-graduação em História da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2006. Dissertação de Mestrado em História

MILNER, Helen V. - The Political Economy of International Trade. *Annual Review of Political Science*. Palo Alto: Annual Reviews. ISSN 1545-1577 v.02 (1999), p. 91 – 114.

MINISTÉRIO DE RELACIONES EXTERIORES. *Memoria de la II Cumbre de las Américas: Chile 18 y 19 de abril de 1998*. Santiago: República do Chile, 1998. 619 p.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS - Cumbre de las Américas. [Consult. 19 mai. 2016]. Disponível em < <http://www.summit-americas.org/defaults.htm>>.

MUNIER, Isabel; MEDEIROS, Marcelo de Almeida. Construindo a América do Sul: Identidades e Interesses na Formação Discursiva da Unasul. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro: Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP). ISSN 1678-4588. V. 56, n. 3 (2013), p.673 – 712.

PECEQUILO, Cristina - Brasil e Estados Unidos: Um enfoque contemporâneo das relações bilaterais. In: LESSA, Antônio Carlos; e OLIVEIRA, Henrique Altemani de (Org) - *Parcerias estratégicas do Brasil: os significados e as experiências tradicionais*. Belo Horizonte: Fino Traço Editora, 2013. ISBN: 978-85-8054-127-4. p.69-90.

—. *Política Internacional*. 2ª Ed. Atualizada. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2012. 398p. ISBN: 978-85-7631-404-2

—. A Política Externa do Brasil no Século XXI: Os Eixos Combinados de Cooperação Horizontal e Vertical. *Revista Brasileira de Política Internacional* [Em linha]. V. 51, n. 02 (2008). [Consult. 3 nov. 2014]. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v51n2/v51n2a09.pdf>>. ISSN 1983-3121.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na Primeira Sessão Plenária da 5ª Cúpula das Américas: Porto de Espanha – Trinidad e Tobago, 18 de abril de 2009. Brasília: BRASIL. [Consult. 19 mai. 2016]. Disponível em WWW: <URL: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/2o-mandato/2009/18-04-2009-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-na-primeira-sessao-plenaria-da-5a-cupula-das-americas/view>>

—. Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na Segunda Sessão Plenária da 5ª Cúpula das Américas: Porto de Espanha – Trinidad e Tobago, 18 de abril de 2009 Brasília: BRASIL. [Consult. 19 mai. 2016]. Disponível em WWW: <URL: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/2o-mandato/2009/18-04-2009-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-na-segunda-sessao-plenaria-da-5a-cupula-das-americas/view>>

—. Intervenção do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na Segunda Sessão da IV Cúpula das Américas: Mar del Plata – Argentina, 05 de novembro de 2005. Brasília: BRASIL. [Consult. 19 mai. 2016]. Disponível em WWW: <URL: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/1o-mandato/2005/05-11-2005-intervencao-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-na-segunda-sessao-da-iv-cupula-das-americas/view>>

—. Discurso na abertura da III Reunião de Cúpula das Américas: Quebec, Canadá, 20 de abril de 2001. Brasília: BRASIL. [Consult. 19 mai. 2016]. Disponível em: WWW: <URL:<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/fernando-henrique-cardoso/discursos/2o-mandato/2001/35.pdf/view>>

—. Pronunciamento do Presidente da República - Posse no Congresso Nacional: Brasília – DF, 01 de janeiro de 1999. [Em linha]. Brasília: BRASIL. [Consult. 19 mai. 2016] Disponível em: WWW: <URL:<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/fernando-henrique-cardoso/discursos/2o-mandato/1999-1/01.pdf/view>>.

RAVENHILL, John. *The study of global political economy*. Oxford: Oxford University Press, 2008, 570p. ISBN: 9780199666010

SALAMA, Pierre. - Uma globalização comercial acompanhada de uma redistribuição dos mapas. *Ensaio FEE*. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística. ISSN 0101-1723. v. 33, n. 02 (2012), p. 307-331.

SANTOS, LUIS Cláudio Villafañe G. *A América do Sul no discurso diplomático brasileiro*. Brasília: FUNAG, 2014. 248p. ISBN 978-85-7631-525-4

SARAIVA, Miriam Gomes. Brazilian Foreign policy towards South America during the Lula Administration: caught between South America and Mercosur. *Rev. Bras. Polit. Int.* Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais. ISSN 0034-7329. n.53, ed. Especial (2010), 151-168.

SILVA, André L. R. da. - Do otimismo liberal à globalização assimétrica: a política externa do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Porto Alegre: Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. 2008. Tese de Doutorado em Ciência Política.

—. *O Brasil diante da globalização: a política externa do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)*. Belo Horizonte: *Carta Internacional*. ISSN: 1413-0904. v.07, n.01 (2012). p. 20-34.

SIMÃO, A. R. F. - A Diplomacia Presidencial e o Processo de Inserção Internacional do Brasil: Um Estudo da Política Externa do Governo de Fernando Henrique Cardoso. In: XV Simpósio Nacional de História. Fortaleza, Editora, 2009.

VIGEVANI, Tulio; CEPALUNI, Gabriel. - A Política Externa de Lula da Silva: A Estratégia da Autonomia pela Diversificação. *Contexto Internacional*. Rio de Janeiro: Instituto de Relações Internacionais da PUC-Rio. ISSN 0102-8529 v.29, n 02 (2007), p. 273-335.

VIGEVANI, Tullo; OLIVEIRA, Marcelo F. de; CINTRA, Rodrigo. Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração. *Tempo Social*. São Paulo: USP. ISSN: 1809-4554. v. 15, n. 2 (2003), p.31-61.

Williamson, John. - What Should the World Bank Think About the Washington Consensus? *World Bank Research Observer*. Washington, DC: The International Bank for Reconstruction and Development. ISSN 0257-3032 . 15, N°. 2 (2000), p. 251-264.

Artigo Recebido a 29 de abril de 2016 | Aceite a 30 de junho de 2016

O Mercosul e o compromisso com a democracia em seus estados membros. Questionamentos aos casos: Paraguai e Brasil

MERCOSUR and the commitment to democracy in its member states. Questioning of cases: Paraguay and Brazil

Aline A. C. Souza
Advogada - OAB/PR sob o nº 62.119, Brasil
Mestre Direito Internacional Público e Europeu FDUC
E-mail: souza.aline@outlook.com

Resumo

Em tempos de agitação política na América do Sul, com a saída do presidente paraguaio em 2012 e, atualmente com o processo de impeachment contra a presidente do Brasil, voltamos nossos olhos ao Mercosul e como ele encara as crises internas de seus Estados membros. Para tal, devemos nos ater ao fato de que o bloco considera a democracia, bem como a vigência das instituições democráticas e o respeito aos direitos humanos como condições *sine qua non* para o contínuo processo de evolução e integralização entre os países vizinhos. De tal modo que aqui faremos uma análise sobre a forma que o bloco prosseguiu com a alegação de golpe de Estado feita pelo então presidente paraguaio e, utilizando-a como base, faremos conjecturas sobre o que podemos esperar no caso brasileiro.

Palavras-Chave: Mercosul; *impeachment*; *due process*; democracia; constituição.

Abstract

In time of political unrest in South America, with the departure of paraguayan president in 2012 and, currently the process of impeachment against the brazilian president, we turn our eyes to MERCOSUR and how it handles the internal crises of its member States. To do this we must bind to the fact that the bloc considers democracy, as well as its institutions and the respect for human rights as *sine qua non* for the continuous process of evolution and integration between the neighboring countries. So here we'll do an analysis on how the bloc proceeded to the coup claim made by the presidente of Paraguay and, using it as basis, we'll make conjectures about what we can expect in the brazilian case.

Keywords: MERCOSUR; *impeachment*; *due process*; *democracy*; *constitution*.

Introdução

A cláusula democrática demonstra (como o próprio nome já sugere) que instituições e organizações regionais preocupam-se com a democracia e a estabilidade das instituições democráticas de seus Estados membros. Esta cláusula funciona então como uma espécie de salvaguarda, um escudo, atrás da qual os demais Estados membros das instituições e organizações regionais se abstêm de manter relações comerciais e democráticas com países cujos governos democráticos possam vir a sofrer ruptura e/ou que violem sistematicamente os direitos humanos.

A provisão que institui o compromisso definitivo com a democracia com os países membros, não é de forma alguma exclusividade do Mercado Comum do Sul (Mercosul). Afinal vemos versões destas mesmas cláusulas na União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), na Organização dos Estados Americanos (OEA) e inclusive na União Europeia (UE), por exemplo.

Como nosso foco será voltado aos casos paradigmáticos do Paraguai e do Brasil, a cláusula democrática que iremos abordar é a do Mercosul, apresentada pelo Protocolo de Ushuaia, cuja entrada em vigor se deu em 2002, o qual demonstra que a vigência das instituições democráticas e o respeito aos direitos humanos são tratados como condições *sine qua non* para o contínuo processo de evolução e integralização entre os países do bloco.

Sem mais, na primeira seção apresentaremos *en passant* aspectos históricos do Mercado Comum do Sul. Este bloco que, apesar de ter sido criado, em 1991, com propostas bastante pragmáticas na área econômica e comercial, acabou por verificar, a necessidade de resgatar o fundamento político que viabilizou a sua própria integração, comprometendo-se com isso à proteção aos direitos humanos e ao Estado Democrático de Direito. Este novo foco dado ao Mercosul, possibilita o fortalecimento das políticas públicas de seus Estados membros, bem como ajuda a intensificar e consolidar suas instituições democráticas, além é claro da proteção dos direitos e garantias fundamentais e dos direitos humanos.

A seguir, na seção 2, apresentaremos o estudo do primeiro caso escolhido para este artigo, o impedimento do Presidente Lugo em 2012. Apresentaremos o embasamento legal previsto na Constituição da República Paraguaia para o procedimento de *impeachment*, bem como quais foram as principais acusações e o que fora alegado em defesa. E, a seguir analisaremos o que foi dito pelos demais países membros do bloco acerca do chamado ‘golpe de Estado relâmpago’, que culminou na suspensão do Estado paraguaio do Mercosul.

Já no terceiro e último capítulo, nossa atenção é voltada ao caso do *impeachment* que acomete a Presidente do Brasil. Aqui é importante frisarmos que este procedimento ainda está em trâmite no Senado Federal. No momento em que escrevemos este artigo, a Presidente Dilma foi afastada de seu cargo, até que a decisão final seja proferida pelo Senado, dentro do prazo máximo de 180 dias, enquanto isso seu Vice Michel Temer assume a Presidência

de forma interina. Queremos dizer com isso que mudanças substanciais podem ocorrer, mesmo um dia após a entrega deste artigo. Por hora, não sabemos se haverá de fato o impedimento, muito embora, podemos imaginar que o resultado será no sentido de impedi-la, tendo em vista os resultados das votações na Câmara dos Deputados e no Senado. Assim sendo, ao final faremos conjecturas a respeito da possibilidade ou não, do país compartilhar do mesmo destino de seu vizinho e sofrer sanções do Mercosul.

1. O Mercosul: um breve histórico

Muito embora o artigo esteja focado na cláusula democrática inserida no Protocolo de Ushuaia de 2012, aliado ao estudo de casos, é preciso dar atenção ao processo de integração como um todo, para que a pesquisa fique ainda mais completa e clara. Por isso, começaremos com um breve histórico do Mercosul.

O chamado Mercado Comum do Sul, cujas siglas sinalizam Mercosul, constitui um importante passo na integração econômica da América Latina. Seu ponto de partida é sem sombra de dúvidas o Tratado de Assunção, comumente reconhecido como sua ‘constituição’, ele foi firmado em 26 de março de 1991, na capital paraguaia, pelos Presidentes do Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai, acompanhados é claro de seus respectivos Ministros das Relações Exteriores.

Muito embora o mercado comum tenha de fato se iniciado em 1994, isso não significa que as ideias de integração nas Américas sejam recentes. É exatamente ao contrário. Conforme ensina Mônica Herz¹, as ideias integracionistas no continente americano são reconhecidamente atribuídas a Simon Bolívar que, já em 1815 havia expressado seu desejo de criar três federações, a primeira entre o México e América Central, outra no Norte e a última na América do Sul. Outra proposta feita por Bolívar, agora com aspectos mais defensivos, foi feita em 1826, nela pretendia-se integralizar a totalidade do continente americano, numa estratégia para garantir a independência dos latino-americanos, contra as suas antigas colônias europeias. Muito embora a maioria de seus projetos tenham sido aprovados, seus tratados acabaram não sendo ratificados.

Não obstante o fracasso, a doutrina pan-americanista infalivelmente deixou seu legado no continente, o qual foi resgatado quando da criação da OEA em 1948, além da Associação Latino-Americana de Livre-Comércio (ALALC), em 1960. Sendo que este último partia da premissa que a integração deveria ser implementada primeiro na esfera econômica, aceitando o pensamento pragmático da época. Fato que acabou influenciando a criação da Comissão Econômica para América Latina (CEPAL), de 1948. Muito embora os países do Cone Sul² tenham participado na ALALC, ela não foi prioridade e por isso,

¹ HERZ, Monica. Organizações internacionais: histórica e práticas. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004, p. 190-191.

² A definição do Cone Sul como região específica é relativamente recente e refere-se ao formato

tanto ela quanto a sua sucessora, a Associação Latino-Americana para o Desenvolvimento da Integração (ALADI), acabaram falhando.

Já na década de 80, com a proposta de criação da Área de Livre Comércio (ALCA), o regionalismo ganhou novo fôlego e a possibilidade de haver um projeto integracionista que fosse além do econômico, com forte componente político já não estava tão distante. Em 1990, com o Brasil chefiado à época por Fernando Collor e a Argentina por Carlos Meném, ambos passaram a adotar uma política econômica liberal e assentiram em criar o Mercado Comum, ilustrada pela a promulgação da Declaração de Buenos Aires, 1990, encarregada da implementação do mercado comum.

Muito embora sua origem tenha sido bilateral, em pouco tempo o Uruguai e o Paraguai aderiram ao projeto de integração. A integração passou a ser vista como um instrumento para agregar forças e coordenar posições frente às negociações internacionais. Inclusive o Chile cogitou sua incorporação, porém acabou optando não participar, tendo em vista seu grande grau de abertura com a NAFTA. Assim, Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai assinaram o Tratado de Assunção em 1991³.

Interessante expor que muito embora a iniciativa de integração tinha claros objetivos políticos, o Tratado de Assunção e seus anexos trataram de assuntos econômicos, como critérios e prazos para implementação do programa de liberalização comercial, regime de origem e salvaguarda além de um sistema de solução de controvérsias. Contudo a personalidade jurídica e estrutura institucional só foram estabelecidas com o Protocolo de Ouro Preto, de 1994, cuja entrada em vigor foi em dezembro de 1995⁴.

O aspecto interessante, que nos salta aos olhos, é o fato de haver progressiva preocupação do bloco ao caráter democrático de seus Estados membros. Entendemos que isto se dá tendo em vista que o projeto de integração desenvolveu-se em meio a redemocratização dos seus membros⁵. Muito embora a existência de um governo democrático tenha sido um pressuposto do projeto de integração, não consta nenhuma referência sequer à democracia no Tratado de Assunção, seja no preâmbulo ou no artigo 1º, onde há elencados seus propósitos e princípios, ou ainda no artigo 20 que versa sobre a entrada de novos países membros⁶. Não obstante, a instabilidade política no Estado paraguaio, cujo ápice havia sido a tentativa de golpe pelo General Oviedo em 1996, chamou atenção dos demais membros que passaram a desejar uma maior institucionalização do compromisso democrático⁷.

geográfico dos Estados-parte do Mercosul. Atualmente é vista como unidade, mas historicamente já foi palco de disputas hegemônicas. HERZ, 2004, p 192.

³ HERZ, 2004, p. 192.

⁴ Ibid.

⁵ Após as ditaduras militares, as primeiras eleições foram: 1983, Argentina; 1985, Brasil e Uruguai e 1989, Paraguai.

⁶ Tratado de Assunção, 1991. Retirado de: http://www.desenvolvimento.gov.br/arquivos/dwnl_1270491919.pdf. Acessado em 23.05.2016

⁷ HERZ, 2004, p. 193.

Mais acerca do próximo passo que foi tomado pelo Mercosul será apresentado no tópico seguinte.

1.2 A cláusula democrática

No que tange ao compromisso democrático, em julho de 1996, mesmo ano da tentativa de golpe ao Estado paraguaio, foi concluída a Declaração sobre o Compromisso Democrático, no qual os presidentes reafirmam a plena adesão aos princípios e às instituições democráticas, ao Estado de Direito e ao respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais. O compromisso foi formalmente incorporado ao Tratado de Assunção, por via do Protocolo de Ushuaia, de 1998, cuja entrada em vigor foi em 2002.

O protocolo de apenas 10 artigos prevê, além da explícita assertiva de que a vigência das instituições democráticas é condição especial para a continuidade do desenvolvimento do processo de integração⁸, que em caso de ruptura das já citadas instituições, os demais Estados membros promoverão consultas entre si e também com o Estado afetado⁹.

Para a hipótese das consultas confirmarem a ruptura democrática, os Estados membros considerarão a natureza da sanção a ser aplicada bem como o seu alcance, levando em conta a gravidade da situação *in casu*. Podem ser desde a suspensão do direito de participar nos órgãos de integração até a suspensão dos direitos e obrigações¹⁰. Frisamos que para as medidas serem efetivamente aplicadas, deverá haver um consenso entre todos os Estados membros, com exceção do afetado, que não participará do processo decisório, a ele apenas lhe será repassada a decisão¹¹.

Ao final, há indicação de que as medidas coercitivas terão vigência a partir da data de comunicação ao Estado afetado e cessarão quando ficar comprovado o pleno restabelecimento da ordem democrática¹², como a convocação de eleições diretas ou a soltura de presos políticos, opositores ao governo, por exemplo.

⁸ protocolo de Ushuaia, 2002. Artigo 1º: “A plena vigência das instituições democráticas é condição essencial para o desenvolvimento dos processos de integração entre os Estados Partes do presente Protocolo”. Retirado de: http://www.mercosur.int/innovaportal/file/110/1/1998_protocolo_de_ushuaia-compromiso_democratico_port.pdf. Acessado em: 23.05.2016.

⁹ Id, 2002, artigo 4º: “No caso de ruptura da ordem democrática em um Estado Parte do presente Protocolo, os demais Estados Partes promoverão as consultas pertinentes entre si e com o Estado afetado”.

¹⁰ Ib, 2002, artigo 5º: “Quando as consultas mencionadas no artigo anterior resultarem infrutíferas, os demais Estados Partes do presente Protocolo, no âmbito específico dos Acordos de Integração vigentes entre eles, considerarão a natureza e o alcance das medidas a serem aplicadas, levando em conta a gravidade da situação existente. Tais medidas compreenderão desde a suspensão do direito de participar nos diferentes órgãos dos respectivos processos de integração até a suspensão dos direitos e obrigações resultantes destes processos”.

¹¹ Ib, 2002, artigo 6º: “As medidas previstas no artigo 5º precedente serão adotadas por consenso pelos Estados Partes do presente Protocolo, conforme o caso e em conformidade com os Acordos de Integração vigentes entre eles, e comunicadas ao Estado afetado, que não participará do processo decisório pertinente. Tais medidas entrarão em vigor na data em que se faça a comunicação respectiva”

¹² Id, 2002, artigo 7º: “As medidas a que se refere o artigo 5º aplicadas ao Estado Parte afetado cessarão

Em seção seguinte, daremos início aos estudos de casos, começando pelo Paraguai, que já teve sua sanção aplicada.

2. Estudo de caso: o Impedimento do Presidente Paraguuaio

Há poucos anos, em 2012, o Paraguai estava sofrendo uma crise política que acabou culminando na deposição de seu Presidente eleito, Fernando Lugo. Em 22 de junho daquele mesmo ano, o então Presidente Lugo teve seu *impeachment* decretado pelo Congresso paraguaio de forma de veras acelerada. Afinal, da acusação à sentença, passaram-se apenas algumas horas, entre os dias 21 e 22 de junho de 2012.

Não por menos o procedimento relâmpago de deposição de um presidente eleito chamou a atenção de todo o mundo e inclusive das organizações regionais das quais o Paraguai faz parte, como é o caso do Mercosul, OEA e UNASUL.

Abaixo veremos quais foram as acusações-chave apresentadas pelos seus opositores e que foram acatadas pelo Congresso.

2.1 A acusação

Lugo foi eleito presidente do Paraguai em 2008, de fato interrompendo uma hegemonia de seis décadas que existia até então do partido colorado. Lugo, também conhecido por “bispo dos pobres”, tendo em vista seu histórico de liderança nos movimentos sociais enquanto bispo da Igreja Católica; quando assumiu o executivo durante seu mandato, não tinha a maioria nem na Câmara dos Deputados e tampouco no Senado. Seu governo de quatro anos foi marcado por grandes escândalos, sendo o grande estopim que motivou ainda mais o seu *impeachment*, o episódio que ficou conhecido como “*Matanza de Curuguaty*”.

Com apenas nove laudas, a petição chamada de *Libelo Acusatorio contra el Presidente de la República Fernando Lugo Mendés*¹³, apresentada pela Câmara dos Deputados, pauta-se legalmente no artigo 225 da Constituição Paraguaia e apresenta cinco fatos como sendo as principais ilustrações de mau desempenho de suas funções, além da negligência e irresponsabilidade.

Os feitos de Lugo que motivaram o libelo acusatório são:

1. Ato político dentro do Comando de Engenharia das Forças Armadas.

a partir da data da comunicação a tal Estado da concordância dos Estados que adotaram tais medidas de que se verificou o pleno restabelecimento da ordem democrática, que deverá ocorrer tão logo o restabelecimento seja efetivo”.

¹³ Libelo Acusatorio. Cámara de Diputados, 2012. Acessado em: <http://apublica.org/wp-content/uploads/2012/11/Libelo-Acusatorio.pdf>. Acessado em 23.05.2016.

Autorização para uso político das dependências do Comando de Engenharia das Forças Armadas da Nação. Em 2009, foi realizada uma concentração política de jovens dentro do Comando de Engenharia, financiado por instituições estatais. Neste encontro os jovens socialistas chegaram inclusive a içar bandeiras de cunho político, no lugar da própria bandeira paraguaia, além de proferirem discursos instigando a luta de classes; tudo amplamente divulgado pela mídia¹⁴.

2. O caso Ñacunday.

Aqui a acusação aponta a responsabilidade pelas invasões de terras na região Ñacunday, unicamente sob o Presidente Lugo. Dizem que sua falta de resposta, em forma de operações policiais para reintegrar áreas privadas ocupadas tanto por camponeses quanto por sem-terras, o igualam como cúmplice nas invasões.

Ademais o acusam de ter utilizado o exército para criar um estado geral de pânico na região, pois submeteu os militares aos chamados *carperos* que fizeram todo tipo de abuso, agressões e ataques à propriedade privada. Enquanto isso, o Presidente se encontrava com os líderes dessas invasões, mostrando a toda a nação que, de fato estava apoiando todos aqueles os atos de violência e ilegais que foram desenvolvidos pelas organizações¹⁵.

3. Crescente Insegurança.

Aqui apontam ao fato de que o Presidente Lugo foi incapaz de desenvolver uma política e programas que diminuíssem a crescente falta de segurança entre os cidadãos, mesmo quando o Congresso lhe havia repassado grandes somas de recursos financeiros para potencializar a segurança pública. Os deputados discorrem que nunca na história de seu país havia tido tantas mortes de policiais, foram mais de cinquenta, por ataques de membros da guerrilha EPP (Exército do Povo Paraguaio, antigamente vinculado ao Partido Pátria Livre).

Ressaltam que a conduta complacente do Presidente diante de todos esses acontecimentos, demonstra não apenas a falta de vontade do governo em proteger a sua população, mas também em combater o EPP¹⁶.

4. Protocolo de Ushuaia II.

Este documento assinado em Montevideu, em dezembro de 2011, mas que ainda não entrou em vigor, tem como objetivo substituir a Carta Democrática do Mercosul (Protocolo de Ushuaia) de 1998. A principal característica deste novo Protocolo é que trás consigo sanções muito mais pesadas que o anterior, como inclusive a suspensão de fornecimento de energia, abastecimento, comunicações e serviços.

¹⁴ Ib, 2012, p.1-2.

¹⁵ Ib, 2012, p. 2-3.

¹⁶ Ib, 2012, p. 3-5.

Os deputados apontam que o Presidente assinou este novo Protocolo sem a devida autorização do Parlamento, constituindo em um atentado contra a soberania da República do Paraguai¹⁷.

5. O caso da Matança do Curuguay.

Este último, considerado como o estopim, foi quando cerca de cento e cinquenta manifestantes sem-terra ocuparam uma propriedade que pertencia ao antigo Senador Blas Riquelme, muito embora houvesse o questionamento da legitimidade da posse e propriedade, estabelecida em Curuguay. Não obstante em 15 de junho de 2012, a operação policial designada para fazer a reintegração de posse pedida por Riquelme, resultou na morte de seis policiais e onze manifestantes.

Não houve qualquer tipo de manifestação do Presidente acerca deste episódio, o que para os deputados isto representa que Lugo foi o mais *“nefasto para el pueblo paraguayo (...), quien desde que asumió la conducción del país, gobierna promoviendo el odio (...), la lucha violenta entre pobres y ricos, la justicia por la mano propia (...)”*¹⁸.

Um dos pontos mais interessantes na petição acusatória é o fato dos deputados não terem acostado ao seu pedido nenhuma prova contra o Presidente. Muito ao contrário, no item 3 (das provas), limitam-se a dizer que todos os fatos apresentados acima são públicos e notórios e que, portanto não necessitam ser comprovados¹⁹.

A seguir apresentam a conclusão em que chegaram, de que a presidência de Lugo foi mau desempenhada e marcada por negligência e irresponsabilidade, trazendo instabilidade política a toda a República. Ademais frisam que o constante conflito entre classes sociais, teve final trágico com a morte de dezenas pessoas, o que ilustra seu desapego ao Direito, às instituições democráticas e à Constituição²⁰.

Finalizam seu libelo com a apresentação do pedido, no sentido de reconhecimento da culpa do Presidente em todos os fatos narrados para que, ele seja impedido de seu cargo, conforme os parâmetros constitucionais²¹.

Ao apresentarem esta acusação, a própria Câmara dos Deputados votou pela sua admissibilidade, com vitória esmagadora da oposição, 76 votos a favor, 3 abstenções e apenas 1 contra²².

¹⁷ Ib, 2012, p.5-6.

¹⁸ Ib, 2012, p.6-8. Tradução nossa do trecho: Nefasto ao povo paraguaio (...), desde que assumiu a liderança do país, governa promovendo o ódio (...), a luta violenta entre ricos e pobres, a justiça pela própria mão (...).

¹⁹ Ib, 2012, p. 8.

²⁰ Ib, 2012, p.8.

²¹ Ib, 2012, p. 9.

²² Defensa De Los Procesos Constitucionales. *Cámara de comercio paraguayo americana*, 2012. Retirado de: <http://www.pamcham.com.py/hola-mundo/>. Acessado em 23.05.2016.

2.2 O procedimento de *Impeachment* e a constituição paraguaia

Na República do Paraguai quando há indícios de mau desempenho por parte do Presidente, os delitos deverão relacionar-se ao de suas funções e terem sido cometidos no decorrer do mandato. Assim, a acusação será formulada pela Câmara dos Deputados, como vimos no tópico anterior, e será admitida se for aprovada pela maioria de no mínimo dois terços – fato que também ocorreu, em 21 de junho de 2012.

Agora, feito o juízo de admissibilidade, o processo é repassado ao Senado, o qual figura como magistrado em processos políticos, cabendo a ele julgar os acusados pela Câmara dos Deputados. Para declará-los culpados, a moção deverá ser aprovada pela maioria absoluta de dois terços. Este procedimento está embasado pelo artigo 225²³, da Constituição paraguaia, *in verbis*:

Artículo 225: Del Procedimiento

El Presidente de la República, el Vicepresidente, los ministros del Poder Ejecutivo, los ministros de la Corte Suprema de Justicia, el Fiscal General del Estado, el Defensor del Pueblo, el Contralor General de la República, el Subcontralor y los integrantes del Tribunal Superior de Justicia Electoral, sólo podrán ser sometidos a juicio político por mal desempeño de sus funciones, por delitos cometidos en el ejercicio de sus cargos o por delitos comunes.

La acusación será formulada por la Cámara de Diputados, por mayoría de dos tercios. Corresponderá a la Cámara de Senadores, por mayoría absoluta de dos tercios, juzgar en juicio público a los acusados por la Cámara de Diputados y, en caso, declararlos culpables, al sólo efecto de separarlos de sus cargos, En los casos de supuesta comisión de delitos, se pasarán los antecedentes a la justicia ordinaria.(grifos nossos)

O que acontece é que a votação da Câmara dos Deputados ocorreu dia 21 de Junho de 2012, uma quinta-feira e, neste mesmo dia, o libelo acusatório foi recebido pelo Senado, o qual aprovou duas Resoluções, a primeira de nº 878 “*por la que se establece el procedimiento para la tramitación del juicio político previsto en el artículo 225 de la Constitución*

²³ Constitución Nacional, 1992, artículo 225. Tradução nossa: *Artigo 225 – Do Procedimento*. O Presidente da República, o Vice Presidente, os Ministros do Poder Executivo, os ministros da Corte Suprema de Justiça, o Procurador-Geral, o Provedor de Justiça, a Controladoria Geral da República, a Controladoria e membros do Tribunal de Justiça Superior Eleitoral, *apenas poderão ser submetidos a um juízo político por mau desempenho de suas funções, por delitos cometidos durante o exercício de seus cargos ou por delitos comuns. A acusação será formulada pela Câmara de Deputados, por maioria de dois terços. Cabe ao Senado, por maioria absoluta de dois terços, julgar de forma pública, os acusados pela Câmara de Deputados e, se declará-los culpados, com o único propósito de removê-los de seus cargos. Nos casos de suspeita de prática de delitos, vão ser repassados à Justiça Comum.* (grifos nossos). Retirada de: http://www.oas.org/juridico/spanish/par_res3.htm. Acessado em 23.05.2015.

Nacional”²⁴ e a de nº 879 que fixou prazos e “*por la cual se convoca sesiones de la cámara de senadores, constituida en tribunal, los días 21 y 22 de junio del 2012, para la tramitación del juicio político al Presidente de la República, Fernando Lugo Méndez*”²⁵. Ou seja, o Presidente Lugo foi citado dia 21 de junho e intimado para formular e apresentar sua defesa e provas, para sexta-feira, dia 22 de junho, ao meio dia.

Ao receber as duas resoluções apresentadas acima, os advogados do então Presidente Lugo promoveram uma ação de inconstitucionalidade contra a Resolução nº 878, que discorria acerca do procedimento do impedimento, mas não contra a Resolução de nº 879, que se referia aos prazos. Para apreciação deste pedido de inconstitucionalidade, não houve efeito suspensivo do procedimento político de impedimento no Senado, pelo o que sua decisão de dia 25 de junho julgou improcedente a ação de inconstitucionalidade, tendo em vista que o juízo político já havia se resolvido no dia 22, portando a Resolução questionada não tinha mais valor jurídico²⁶.

Em 22 de junho, o Senado, após deliberações e alegações feitas pelas partes, emitiu parecer condenando o Presidente Lugo como responsável pelos feitos que lhe haviam sido imputados e assim procederam a destituí-lo do cargo por mau desempenho de suas funções. 39 senadores votaram a favor de seu impedimento, houve 2 abstenções e 4 votos contra²⁷.

Assim que o Presidente destituído ficou ciente da decisão proferiu seu último discurso à nação paraguaia, em que disse:

“Nos es Fernando Lugo el que recibe un golpe hoy, no es Fernando Lugo quien es destituido, es la historia paraguaya la que há sido herida profundamente. Se han transgredido todas las normas de la defensa de manera alevosa y espero que sus ejecutores tengan en cuenta la gravedad de esto (...). Aunque esto haya torcido, me someto a la decisión del Congreso y estoy dispuesto a responder por mis actos como ex mandatario. (...) Esta noche salgo por la puerta más grande de la patria, por la puerta del corazón de mis compatriotas (...). Hoy me despido como presidente pero no como ciudadano”²⁸. (grifos nossos)

²⁴ Acción De Inconstitucionalidad En El Juicio, 2012 N° 874. Corte Suprema de Justicia, p. 5. Retirado de: <http://apublica.org/wp-content/uploads/2012/11/EXPEDIENTE-874-Y-960-CORTE-SUPREMA-DE-JUSTICIA.pdf>. Acessado em 23.05.2016. Tradução nossa do trecho: para que se estabeleça o procedimento para a tramitação do juízo político previsto no artigo 225 da Constituição Nacional.

²⁵ Ibid, p. 8. Tradução nossa do trecho: pelo qual se convoca as sessões do Senado, constituída em tribunal, nos dias 21 e 22 de junho de 2012, para a tramitação do juízo político do Presidente da República, Fernando Lugo Méndez.

²⁶ Ibid, p. 22.

²⁷ Defensa De Los Procesos Constitucionales, 2002.

²⁸ Lugo, Fernando. *Último mensaje a la nación paraguaya*. Asunción, 22, junho, 2012, Telefuturo. Tradução nossa: *Hoje não é Fernando Lugo que recebe um golpe, hoje não é Fernando Lugo quem é destituído, é a história paraguaia que foi ferida profundamente. Foram transgredidas todas as normas de defesa de maneira pérfida e espero que seus executores tenham em conta a gravidade disso (...). Embora isto tenha acontecido, submeto-me à decisão do Congresso e estou disposto a responder pelos meus*

Neste mesmo dia, 22 de junho, às 18 horas, seu Vice Presidente Federico Franco, assumiu a presidência de forma interina até as próximas eleições diretas, marcada para 15 de agosto de 2013, exatamente como prevê o artigo 234²⁹ da Constituição paraguaia:

Artículo 234: De la Acefalia

En caso de impedimento o ausencia del Presidente de la República, lo reemplazará el Vicepresidente, y a falta de éste y en forma sucesiva, el Presidente del Senado, el de la Cámara de Diputados y el de la Corte Suprema de Justicia.

El Vicepresidente electo asumirá la presidencia de la República si ésta quedase vacante antes o después de la proclamación del Presidente, y la ejercerá hasta la finalización del período constitucional.

Si se produjera la vacancia definitiva de la Vicepresidencia durante os tres primeros años del período constitucional, se convocará a elecciones para cubrirla. Si la misma tuviese lugar durante los dos últimos años, el Congreso, por mayoría absoluta de sus miembros, designará a quien debe desempeñar el cargo por el resto del período.
(grifos nossos)

Ao terminarmos de estudar como se deu a denúncia e o procedimento de *impeachment* do Presidente Lugo, não nos surpreende as reações negativas por parte de vários países e organizações internacionais regionais do hemisfério, afinal não se podia esperar uma cassação tão repentina de um mandato presidencial – a qual muitos analistas a chamaram de “golpe relâmpago”. Afinal é desde o ano de 2009 que não víamos a derrubada de um presidente e, desde então todo o continente americano passou a exigir muito mais da democracia e de seu processo, sendo normal que haja tamanha rejeição quase que espontânea quando ocorre o afastamento inesperado de um presidente.

Em razão da repentina decisão tomada pelo Congresso paraguaio, as organizações regionais como a OEA, Mercosul e UNASUL, organizaram missões para fazer consultas e estudar mais a fundo o que de fato ocorreu no Paraguai. Seria um golpe de Estado, pelo indiscutível ínfimo prazo de defesa? Ou teria sido afinal um procedimento legítimo e pautado na constituição e princípios gerais do Direito como, a ampla defesa, contraditório e *due process*?

atos como ex-presidente (...). Hoje à noite saio pela maior porta do país, pela porta do coração dos meus compatriotas (...). Hoje digo adeus como presidente, mas não como cidadão. (grifos nossos)

²⁹ Constitución Nacional, 1992, artigo 234. Tradução nossa: *Artigo 234 - Da Acefalia. Em caso de impedimento ou ausência do Presidente da República, irá substituí-lo o Vice-Presidente, e na sua ausência e em sucessão, o Presidente do Senado, da Câmara dos Deputados e da Corte Suprema de Justiça. O Vice-Presidente eleito assumirá a Presidência da República se ela ficar vaga antes ou depois do anúncio do Presidente e, irá exercê-la até a finalização do mandato constitucional.* Se houver a vacância definitiva do Vice-Presidente durante os três primeiros anos do período constitucional, serão convocadas eleições para preencher a vaga. Se a vacância ocorrer durante os últimos dois anos, o Congresso, por maioria absoluta de seus membros, designará quem deve exercer o cargo durante o restante do período constitucional. (grifos nossos)

2.3 A suspensão do paraguai do bloco

Como vimos acima, não há dúvidas quanto a grande e profunda crise que política-institucional que envolvia nosso país vizinho. Por conta do rápido procedimento de *impeachment*, os países membros do Mercosul, sob o auspício do Protocolo de Ushuaia, 1998, promoveram consultas entre si na cidade de Mendoza, Argentina, para averiguar se de fato houve ou não ruptura da ordem democrática. Estavam presentes as presidentes do Brasil e da Argentina e os presidentes do Uruguai e da Venezuela.

A maior crítica feita pela comunidade internacional e, em especial pelos membros do Mercosul e UNASUL, foram as violações aos Princípios gerais do Direito, tais como: o direito à defesa e ao contraditório e ao *due process of law*. Consideraram que o descumprimento de tais prerrogativas implica sim, numa clara violação aos princípios e valores que sustentam a integração entre as nações e, por ser vital a preservação da continuidade do desenvolvimento institucional tanto do Mercosul quanto da UNASUL é que ambas as organizações condenaram a ruptura da ordem democrática do Estado paraguaio e com isso promoveram a sua suspensão dos blocos. Esta sanção deixou o Estado paraguaio fora de reuniões e deliberações, bem com suspendeu seu direito de voto e de veto. Ambas as organizações explicitaram em suas decisões que a suspensão cessaria assim que houvesse o pleno restabelecimento das instituições democráticas³⁰.

³⁰ *Decisión sobre la suspensión del Paraguay en el MERCOSUR en aplicación del Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático*, Mendoza, 29.06.2012. Trecho original: “DECIDEN: 1.-

*Suspender a la República del Paraguay del derecho a participar en los órganos del MERCOSUR y de las deliberaciones, en los términos del artículo 5° del Protocolo de Ushuaia. 2.- Mientras dure la suspensión, lo previsto en el inciso iii) del artículo 40 del Protocolo de Ouro Preto se producirá con la incorporación que realicen Argentina, Brasil y Uruguay, en los términos del inciso ii) de dicho artículo, 3.- La suspensión cesará cuando, de acuerdo a lo establecido en el artículo 7° del Protocolo de Ushuaia, se verifique el pleno restablecimiento del orden democrático en la parte afectada. Los Cancilleres mantendrán consultas regulares al respecto. 4.- Comunicar al Parlamento del MERCOSUR la presente decisión. 5.- Garantizar la continuidad de los proyectos relativos a Paraguay en el Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM)”. (grifos nossos). Retirado de: <http://www19.iadb.org/intal/intalcdi/PE/CM%202012/10296.pdf>. Acessado em: 23.05.2016. Cf *Reunión Extraordinaria del Consejo de Jefes y Jefes de Estado y del Gobierno de UNSAUR*, Mendoza, 29.06.2012. Trecho original: “DECIDE: 1. Expresar su más enérgica condena a la ruptura del orden democrático en la República del Paraguay, ejecutado mediante un procedimiento sumarísimo que evidenció una clara violación del derecho al debido proceso y, en consecuencia, de las mínimas garantías para su adecuada defensa. 2. Adoptar la decisión política basada en el tratado constitutivo de UNASUR, de suspender a la República del Paraguay de participar en los órganos y instancias de la Unión, hasta tanto este Consejo revoque la suspensión. 3. Dar por concluido el ejercicio de la Presidencia Pro Tempore de UNASUR por la República del Paraguay, de acuerdo al consenso alcanzado por los Cancilleres en la Reunión que sostuvieron el 22 de junio de 2012 en Asunción. 4. Designar a la República del Perú para que asuma en la fecha la Presidencia Pro Tempore de UNASUR, por un período de un año, brindándole todo su apoyo y firme voluntad de continuar afianzando juntos la consolidación de Suramérica como zona de paz, sustentada en valores y principios democráticos. 5. Promover la suspensión de la República del Paraguay en los foros y mecanismos de diálogo y concertación política e integración de la región, de acuerdo a sus propios estatutos y reglamentos. 6. Conformar un grupo de alto nivel de UNASUR para el seguimiento y evaluación de la situación en la República del Paraguay en particular dirigidas a la pronta normalización de su orden democrático institucional. 7. Reafirmar la solidaridad irrestricta con el pueblo paraguayo y velar para que los efectos de esta Decisión no causen perjuicios al pueblo paraguayo”. (grifos nossos). Retirado de: <http://www19.iadb.org/intal/intalcdi/>*

Da decisão do Mercosul, o Paraguai apresentou impugnação perante o Tribunal Permanente de Revisão, criado pelo Protocolo de Olivos, para solução de controvérsias entre membros do bloco. Não obstante, o colegiado de magistrados se declarou incompetente *ratione materiae* e se absteve de opinar acerca do rompimento ou não do Compromisso Democrático³¹.

A decisão do Mercosul pela aplicação da suspensão do Paraguai do bloco revelou uma avaliação deveras discricionária acerca do que viria a ser a ruptura da Cláusula Democrática. Houve várias críticas a ela, principalmente pelo fato de não trazer consigo uma fundamentação, não houve a dialética que é necessária entre os fatos e o Direito, mas ficou limitada apenas a indicação genérica do desrespeito ao *due process*³².

Alguns dias após a publicação das decisões de suspender o Paraguai tanto do bloco do Mercosul, quanto do UNASUL, uma delegação da OEA chegou à capital Assunção. Este grupo, formado pelo seu Secretário-Geral, além dos Embaixadores dos Estados Unidos da América, Haiti, Honduras e México, foram até o Paraguai para realizar uma visita de caráter informativo sobre a situação do país e com isso apresentar um relatório ao Conselho Permanente e assim adotar as medidas cabíveis.

A missão da OEA foi ao fundo na pesquisa acerca da existência de golpe de Estado ou não. Participaram de reuniões desde com o Presidente da Câmara dos Deputados, até com os líderes indígenas, passando pelos jornalistas e diretores de meios de comunicação. De tudo que absorveram foi que realmente há uma crise bastante profunda entre o legislativo e o executivo dentro do país e que o próprio procedimento político ilustrou esse impacto entre as diferentes opiniões políticas. Não obstante, é claro que o que mais chamou atenção foi o quase que insignificante prazo para apresentar defesa e provas por parte do acusado. Contudo em seu pronunciamento, o Secretário-Geral reconhece que um de seus grandes objetivos no Paraguai é fortalecer a governabilidade principalmente neste período de transição política, promover o diálogo e reformas legais que possam ajudar a evitar novas crises e, assegurar um novo processo participativo livre e transparente, evitando novas exclusões e represálias.

Muito embora o Secretário-Geral tenha reconhecido a decisão de suspender o Paraguai por parte do Mercosul e da UNASUL, ele compreendeu que adotar uma sanção similar³³ não ajudaria o país a alcançar os seus objetivos de retornar a normalidade, ao

PE/CM%202012/10288.pdf. Acessado em: 23.05.2016.

³¹ Laudo nº 01/2012, *Procedimiento Excepcional de Urgencia solicitado por la República del Paraguay em relación con la suspensión de su participación em los Órganos del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y la incorporación de Venezuela como Miembro Pleno*. Retirado de: http://www.mercosur.int/innovaportal/file/375/1/laudo_01_2012_es.pdf. Acessado em: 23.05.2016.

³² VIEIRA, José Ribas; LEGALE, Siddharta; RESENDE, Ranieri Lima. *A internacionalização do impeachment, o Mercosul e a Cláusula Democrática*, 28.04.2016. Retirado de: <http://jota.uol.com.br/internacionalizacao-impeachment-o-mercosul-e-clausula-democratica>. Acessado em: 23.05.2016.

³³ Os artigos 20 e seguintes da Carta Democrática Interamericana tratam das possíveis sanções aos países membros que tiverem rompido com o compromisso democrático. Carta Democrática Interamericana.

contrário, aprofundaria ainda mais as diferenças entre os cidadãos e o sistema político, sendo assim preferiu dar enfoque ao fortalecimento do diálogo com objetivos de médio e a longo prazos, para que os atores políticos paraguaios superem a situação atual³⁴.

E foi o que ocorreu. Após alguns meses de aplicada a suspensão no país, a sanção tanto do Mercosul quanto da UNASUL foram levantadas, tendo em vista a realização de eleições diretas para Presidente da República e Vice-Presidente, promovidas em 21 de abril de 2013³⁵.

3. Estudo De Caso: O Impedimento da Presidente Brasileira

Atualmente os olhos do mundo estão voltados para a maior crise política que o Brasil já teve em toda a sua história. São escândalos revelados a cada dia pela Operação Lava-Jato, cujo ator principal é a Petrobrás, uma das maiores petroleiras do mundo, em conjunto com grandes empresas empreiteiras; o aumento no preço da gasolina, uma nova epidemia de microcefalia causada pelo vírus Zika; crise hídrica e o aumento na conta de luz; as obras para as Olimpíadas que mesmo às vésperas dos jogos ainda não ficaram prontas; a inflação crescente, somada à recessão econômica que resultou no aumento do desemprego e uma Presidente que a cada dia que passa perde pontos de aprovação pela população.

Com todas essas notícias sendo bombardeadas diariamente nos meios de comunicação, a população brasileira foi às ruas inúmeras vezes manifestar sua indignação frente tamanha a crise ética e moral que sentimos num país que infelizmente sofre de corrupção generalizada.

Podemos dizer que a gota d'água para a maioria dos brasileiros foram: a descoberta das chamadas “pedaladas fiscais”, a liberação de crédito por meio de decretos presidenciais, além da manipulação de dados quanto à real situação econômica do Brasil e, a nomeação do ex-Presidente Lula da Silva para Ministro da Casa Civil, quando estava sendo investigado pela Polícia Federal, numa clara ação de tentativa de obstrução da Justiça.

A grande insatisfação com os escândalos de corrupção, a crise econômica e principalmente a crise moral, instigou o ajuizamento de mais de cinquenta pedidos de impeachment

Organização dos Estados Americanos, 2006. Retirado de: http://www.oas.org/pt/democratic-charter/pdf/demcharter_pt.pdf. Acessado em 23.05.2016

³⁴ Informe de la Misión del Secretario General de la OEA y delegación a la República del Paraguay. Retirado de: http://www.oas.org/es/acerca/discurso_secretario_general.asp?sCodigo=12-0057. Acessado em: 23.05.2016.

³⁵ Em 2013 foram 10 candidatos à presidência da República, sendo que o vencedor foi Horacio Cortez, com 45.8% dos votos. Elecciones Paraguay. Retirado de: <http://www.eleccionesparaguay.com/elecciones-presidenciales-paraguay.php>. Acessado em 23.05.2016. Cf Tendo em vista a realização de eleições no Paraguai, o Mercosul cessa a suspensão do país do bloco, a partir da data em que assume o novo governo, 15 de agosto de 2013. Decisión sobre el cese de la suspensión del Paraguay en el MERCOSUR em aplicación del Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático, 12.07.2013. Retirado de: http://www.mercosur.int/innovaportal/file/4506/1/decision_cese_suspension_paraguay_es.pdf. Acessado em: 23.05.2016.

contra a Presidente Dilma, desde fevereiro de 2015, trinta e nove foram arquivados e apenas um foi acolhido³⁶.

3.1 As acusações e a manifestação da denúncia

Aqui abordaremos as principais acusações feitas à presidente Dilma, presentes no pedido de impedimento que atualmente tramita no Senado e, depois apresentaremos também os principais pontos de defesa já apresentados pelo governo.

Em 31 de agosto foi protocolado junto à Câmara dos Deputados o pedido de *impeachment*, pautados nos artigos 85, V, VI e VII da Constituição Federal em conjunto com a Lei 1.079/1950. Em petição de exatas 30 laudas, temos que na parte destinada aos fatos, os denunciadores narram quase todos os escândalos que acometeram no Brasil e que foram amplamente divulgados pela mídia nacional e internacional. Discorrem acerca da insatisfação pública com o governo, ilustrada pelas inúmeras manifestações; questionamentos acerca de alegadas fraudes cometidas no decorrer da campanha eleitoral; as irregularidades nas contas públicas, noticiadas pelo Tribunal de Contas da União; passam ainda pela compra da refinaria de Pasadena pela petroleira PETROBRAS; comentam os escândalos trazidos pela Operação Lava-Jato; além de sempre mencionar o ex-Presidente Lula como assessor e mentor nos inúmeros escândalos ocorridos³⁷.

Não obstante a grande lista de escândalos elencados na parte dos fatos, a petição quando se volta ao tópico relativo ao Direito, divide-se em apenas duas partes.

1. A possibilidade de *impeachment* por atos praticados em mandato anterior.

Argumentam a possibilidade jurídica de haver *impeachment* por ato praticado não apenas em mandato atual, mas também pelos atos praticados em mandato anterior. Sendo assim na acusação, há denúncia de atos praticados pela Presidente também durante o seu primeiro mandato, pois desta forma seria possível considerar os crimes de responsabilidade como crimes continuados contra a probidade da administração pública³⁸.

2. O desrespeito à Lei de Responsabilidade Fiscal.

Este é o ponto mais divulgado pela mídia, a questão da violação da Lei de Responsabilidade Fiscal, mediante os atos que ficaram conhecidos como “pedaladas fiscais”, que significam que o governo deveria repassar dinheiro para bancos públicos e privados, que cuidam dos programas sociais, como: Bolsa Família, Minha Casa Minha Vida,

³⁶ BARIFOUSE, Rafael. O que dizem os outros 11 pedidos de impeachment contra Dilma in *BBC Brasil*, 17.04.2016. retirado de: http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2016/04/160414_outros_pedidos_impeachment_rb. Acessado em: 25 de maio de 2016.

³⁷ Denúncia em face da Presidente Dilma, 2015, p. 2-13. Retirado de: <http://www.migalhas.com.br/arquivos/2015/9/art20150901-04.pdf>. Acessado em 23.05.2016.

³⁸ *Ibid*, p. 13-20.

seguro-desemprego e inclusive aposentadorias públicas. O que ocorre é que o governo deliberadamente atrasou esse repasse de recursos, como uma forma de maquiar as metas fiscais, e esse dinheiro passou a figurar artificialmente no superávit primário. Como esse tipo de ação é considerado rotina para alguns bancos, como a Caixa Econômica Federal e o Banco do Brasil, eles cobrem o prejuízo utilizando de recursos próprios, como uma espécie de financiamento, que é proibido pelo artigo 36 da Lei de Responsabilidade Fiscal³⁹. Segundo o Tribunal de Contas da União, cerca de 40 bilhões de reais estiveram envolvidos nesse tipo de manobra em 2014⁴⁰.

Os denunciantes apontam que tais condutas recaem sob os artigos 85, V, VI, VII, da Constituição Federal⁴¹; artigo 4º, V, VI; artigo 9º, 3, 7; artigo 10, 6, 7, 8, 9; artigo 11, 3, da Lei 1.079/1950⁴², *in verbis*:

Artigo 85: São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra: **V - a probidade na administração; VI - a lei orçamentária; VII - o cumprimento das leis e das decisões judiciais.** (grifos nossos)

Lei nº 1.079/1950:

1. Artigo 4º: São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentarem contra a Constituição Federal, e, especialmente, contra: V - A probidade na administração; VI - A lei orçamentária. (grifos nossos)

2. Artigo 9º: São crimes de responsabilidade contra a probidade na administração: 3 - não tornar efetiva a responsabilidade dos seus subordinados, quando manifesta em delitos funcionais ou na prática de atos contrários à Constituição; 7 - proceder de modo incompatível com a dignidade, a honra e o decôro do cargo. (grifos nossos)

3. Artigo 10: São crimes de responsabilidade contra a lei orçamentária: 6) ordenar ou autorizar a abertura de crédito em desacordo com os limites estabelecidos pelo Senado Federal, sem fundamento na lei orçamentária ou na de crédito adicional ou com inobservância de prescrição legal; 7) deixar de promover ou de ordenar na forma da lei, o cancelamento, a amortização ou a constituição de reserva para anular os efeitos de operação de crédito realizada com inobservância de limite, condição ou montante estabelecido em lei; 8) deixar de promover ou de ordenar a liquidação integral de operação de crédito por antecipação de receita orçamentária, inclusive os respectivos

³⁹ Politize! Explica: As pedaladas fiscais in *Politize!* Retirado de: <http://www.politize.com.br/noticias/politize-explica-as-pedaladas-fiscais/>. Acessado em: 23.05.2016.

⁴⁰ Apud, 2015, p. 20-27.

⁴¹ Constituição Federal Do Brasil, 1988. Retirada de: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acessado em: 23.05.2016.

⁴² LEI Nº 1.079/1950, 1950. Retirada de: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L1079.htm. Acessado em: 23.05.2016.

juros e demais encargos, até o encerramento do exercício financeiro; **9) ordenar ou autorizar, em desacordo com a lei, a realização de operação de crédito com qualquer um dos demais entes da Federação, inclusive suas entidades da administração indireta, ainda que na forma de novação, refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente.** (grifos nossos)

4. Artigo 11: São crimes contra a guarda e legal emprego dos dinheiros públicos: 3 - Contrair empréstimo, emitir moeda corrente ou apólices, ou efetuar operação de crédito sem autorização legal. (grifos nossos)

Diferentemente do libelo acusatório no caso do Paraguai, a denúncia oferecida à Câmara dos Deputados foi instruída com várias notícias jornalísticas, pareceres e ainda requereram expedição de ofício ao Tribunal de Contas, Tribunal Superior Eleitoral, Supremo Tribunal Federal e a 13ª Vara Federal Criminal de Curitiba/PR, para que enviem a íntegra dos procedimentos referentes às pedaladas fiscais, às contas de campanhas eleitorais e à Operação Lava-Jato⁴³.

Apresentadas as acusações contra a Presidente Dilma, relacionadas na denúncia que foi recebida pelo Presidente da Câmara, passamos agora a elencar os principais pontos da defesa que foram apresentados na Manifestação à Denúncia, pelo advogado-geral da União, em referência àqueles tópicos arguidos na seção ‘de Direito’ da denúncia.

1. Pedaladas Fiscais.

Este ponto é bastante sensível, pois na denúncia há indicação de que o governo deixou de pagar cerca de 40 bilhões de reais em taxas aos bancos públicos, não obstante a maioria das alegações se pauta no ano de 2014, por isso a defesa pede então que o objeto do processo de impeachment seja limitado ao atual mandato da presidente⁴⁴.

Já com relação às pedaladas de 2015, a acusação acostou documentos que indicam o não pagamento de cerca de 3.5 bilhões de reais referentes ao Plano Safra. A defesa por sua vez, arguiu que as pedaladas fiscais não constituem empréstimos, mas apenas atrasos em pagamentos, frisando que neste ponto além de pender o julgamento do Tribunal de Contas da União, não há qualquer documento assinado pela própria presidente que ateste sua autoria. Contudo os denunciantes alegam que reuniões com o Secretário do Tesouro são suficientes para preencher os requisitos de uma conduta comissiva criminosa⁴⁵.

⁴³ Denúncia em face da Presidente Dilma, 2015, p. 29.

⁴⁴ Manifestação contra a Denúncia de Impeachment, 2016, p. 182. Retirado de: <http://estaticog1.globo.com/2016/04/04/Manifestacao-da-Denunciada.PDF>. Acessado em: 23.05.2016.

⁴⁵ Ibid, 2016, p. 182.

2. Aberturas de créditos por decretos.

Na denúncia há menção de que a Presidente editou decretos autorizando a abertura de créditos suplementares, sem aprovação prévia do Congresso. Para a defesa a abertura de créditos foi expressamente permitida na lei orçamentária de 2015, e os decretos foram redigidos sem autorização do Congresso, mas com a participação e o aval de técnicos de vários ministérios⁴⁶, afinal ele mesmo admite a ampliação de autorização orçamentária para regular prestação de serviços públicos. Entre os decretos estão o orçamento da polícia federal e transferências a estados federados e municípios.

O advogado-geral encerra sua defesa demonstrando não haver razões de fato e de direito para que o *impeachment* prospere e, aponta que desde a vitória da presidente para sua reeleição, já havia setores oposicionistas insatisfeitos, inclusive com pedidos de recontagem de votos e acusações infundadas para tentar desqualificar o resultado final. Sendo a busca de fundamento ao *impeachment* uma estratégia política, que seria buscada a qualquer preço, por algum fato que pudesse justificar essa medida. Finaliza afirmando que nos dias atuais os golpes acabam sendo fundados em retórica discursiva vazia, destituída de qualquer conteúdo real⁴⁷.

3.2 O Procedimento de *Impeachment* e a Constituição Brasileira

No Brasil, o procedimento de *impeachment* é regido pelos artigos 85 e 86 da Constituição Federal, combinado pela Lei 1.079/1950 que define os crimes de responsabilidade e regula o seu respectivo processo de julgamento.

São considerados crimes de responsabilidade aqueles elencados no artigo 4^o⁴⁸, da Lei 1.079/1950, *in verbis*:

Artigo, 4^o: São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentarem contra a Constituição Federal, e, especialmente, contra: I - A existência da União; II - O livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário e dos poderes constitucionais dos Estados; III - O exercício dos direitos políticos, individuais e sociais; IV - A segurança interna do país; V - A probidade na administração; VI - A lei orçamentária; VII - A guarda e o legal emprego dos dinheiros públicos; VIII - O cumprimento das decisões judiciárias. (grifos nossos)

⁴⁶ Ibid, 2016, p. 100.

⁴⁷ Ibid, 2016, p. 197.

⁴⁸ Lei nº 1.079/1950, 1950.

Da existência de suspeitas do crime de responsabilidade, qualquer cidadão pode denunciar a presidente da República, perante a Câmara dos Deputados. A denúncia deverá ser acompanhada pelos documentos que a comprovem e, se houver, com rol de testemunhas⁴⁹.

Sendo a denúncia aceita, como ocorreu, a Câmara dos deputados elegerá uma comissão especial, com participação proporcional de todos os partidos e, dentro de dez dias emitirá parecer sobre se a denúncia deve ir para a deliberação no plenário. Este parecer deverá ser lido em sessão, discutido e depois votado nominalmente, se aprovado por maioria, o denunciado terá 20 dias para apresentar defesa, como assim o fez o advogado-geral da União.

Findas todas as diligências, como ouvida de testemunhas, depoimento dos denunciantes e denunciados, o parecer será novamente discutido e avaliado sobre a procedência ou improcedência da denúncia. Para procedência e instauração do processo de impedimento, na nova votação deverá haver maioria absoluta de dois terços e foi o que ocorreu, em 17 de abril de 2016, por 367 votos a favor, 7 abstenções e 137 contra⁵⁰.

Com a acusação feita pela Câmara dos Deputados ela é enviada ao Senado⁵¹ Federal, onde se formará mais uma Comissão Especial para analisar a denúncia, da mesma forma ela deverá observar a proporcionalidade entre os partidos e, entre eles será eleito um presidente e um relator. O relator deverá apresentar um parecer pedindo a admissibilidade ou não do procedimento, em 04.05.2016, o Senador Relator Antonio Anastacia apresentou relatório favorável à instauração do processo de *impeachment*. Após a leitura do parecer, os senadores em sessão plenária votam nominalmente pela abertura ou arquivamento do procedimento, se for pela maioria simples, a presidente já é afastada do seu cargo, com prazo fatal para apresentar defesa ao dia 1º de Junho de 2016. Em 12.05.2016 a votação no Senado se deu em 55 votos a favor e 22 contra, o que significa que atualmente a Presidente Dilma está afastada do seu cargo, pelo prazo máximo de cento e oitenta dias e, em seu lugar assumiu o Vice-Presidente Michel Temer⁵².

Depois de entregue a defesa, dá-se o início da fase de instrução, com realização de diligências solicitadas como perícias, oitiva de testemunhas, inclusive o depoimento da Presidente Dilma, que lhe é facultada o comparecimento. É onde o procedimento atualmente se encontra no país. Desde o dia 8 deste mês de junho estão sendo ouvidas testemunhas

⁴⁹ Lei nº 1.079/1950, 1950, artigos 14 ao 18.

⁵⁰ Câmara autoriza instauração de processo de impeachment contra Dilma com 367 votos a favor e 137 contra in *Câmara notícias*, 17.04.2016. Retirado de: <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/507325-CAMARA-AUTORIZA-INSTAURACAO-DE-PROCESSO-DE-IMPEACHMENT-DE-DILMA-COM-367-VOTOS-A-FAVOR-E-137-CONTRA.html>. Acessado em: 23.05.2016. Cf Lei nº 1.0709/1950, 1950, artigos 19 ao 23.

⁵¹ O rito do procedimento de impeachment no Senado foi definido a partir da Constituição, do seu regimento interno e também pelo o procedimento de impeachment do ex-Presidente Collor em 1992. Cf O caminho do processo no Senado in *agência senado*, 27.04.2016. retirado de: <http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/04/27/o-caminho-do-processo-no-senado>. Acessado em: 23.05.2016.

⁵² Afastada, Dilma diz que impeachment é golpe; Temer assume como interino in *BBC Brasil*, 12.05.2016. retirado de: http://www.bbc.com/portuguese/brasil/2016/05/160512_atualizacao_dia_d_impeachment_senado_lgb. Acessado em: 23.05.2016.

em sessões do Senado Federal em relação aos seis pontos da acusação (cinco decretos orçamentários e o sexto ponto são as pedaladas). Diante do grande número de testemunhas, a Comissão Especial do Impeachment do Senado Federal aprovou em 22.06.2016 novo cronograma de atividades, sendo que a atual fase de depoimentos pode ser encerrada até o dia 4 de agosto; com entrega do laudo pericial para o dia 27 de junho, enquanto que o depoimento da presidente afastada está agendado para o dia 4 de julho e a previsão para o julgamento final para o dia 22 de agosto⁵³. Aproveitamos para citar aqui a recentíssima liberação da perícia feita a pedido da Comissão Especial do Senado, nela há a comprovação da autoria da presidente nos decretos de liberação de créditos suplementares sem o aval do Congresso, sendo que três dos cinco decretos promoveram alteração na programação orçamentária incompatíveis com a obtenção da meta de resultado primário vigente à época. Já em consideração às pedaladas fiscais, principal argumento acusatório, o laudo assevera que não identificou provas de uma possível conduta comissiva da presidente para que ocorressem os atrasos nos pagamentos, muito embora conclua afirmando que, a demora no pagamento do plano agrícola viola sim, a Lei de Responsabilidade Fiscal, pois os atrasos constituíram operações de crédito, tendo a União como devedora, o que é vedado⁵⁴.

Após a instrução, novo parecer para pronúncia de julgamento é redigido e, quando houver a sessão plenária para votação, ela será presidida pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal, será aprovada se houver maioria simples de votos a favor. Como este passo ainda não ocorreu no Brasil, estamos conjecturando que haveria o quórum mínimo necessário, tendo em vista o resultado das votações anteriores.

Caso seja aprovada a pronúncia, os denunciadores são intimados para oferecer acusação e a defesa para contestar, os prazos são sucessivos de 48 horas. Feito isso, todo o procedimento é então remetido ao Supremo Tribunal Federal, onde será marcado o julgamento. Será presidido pelo seu presidente do Supremo e, para condenar agora é necessário que 2/3 dos senadores votem a favor. Se condenada, a Presidente é automaticamente destituída do cargo e impossibilitada de exercer cargo público por 8 anos e, seu Vice assume até o final do mandato.

Na data em que escrevemos este artigo a Presidente Dilma ainda não entregou a defesa ao Senado, o que deve ocorrer na próxima semana, dia 2 de Junho e, na época em que este artigo for publicado já haverá ocorrido seu julgamento final. Muito embora não vislumbremos que o que consta na denúncia se configure realmente como crime de responsabilidade, necessário para sua condenação, fato é que houve saturação de toda a população não só com o governo Dilma, mas com toda a instituição política, o Brasil,

⁵³ Acompanhe o andamento do processo in *agência senado*. Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/noticias/infograficos/2016/04/veja-como-caminhou-processo-de-impeachment-ate-chegar-ao-senado>. Acessado em: 28.06.2016.

⁵⁴ Perícia responsabiliza Dilma por decretos de crédito, mas a inocenta de pedaladas in *agência senado*. Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/noticias/videos/2016/06/pericia-aponta-dilma-rousseff-como-autora-de-decretos-de-credito-suplementar>. Acessado em: 28.06.2016.

muito semelhante ao Paraguai, também passa por uma grave crise política e moral, seus cidadãos estão divididos, as manifestações são constantes e é quase diária a descoberta de novas notícias escandalosas dignas de um filme.

3.3 Conjecturas acerca da suspensão ou não do país

Muito embora enquanto escrevemos este artigo a Presidente ainda esteja afastada, aqui discorreremos sob uma hipotética. No caso da Presidente Dilma ser de fato condenada (o que há grandes chances, tendo em vista os resultados anteriores das votações com maioria absolutamente esmagadora dos votos a favor), teria o Brasil o mesmo destino que traçou ao Paraguai?

Ao final de abril a então Presidente Dilma estava em Nova Iorque para participar da cerimônia de assinatura do Acordo de Paris quando proferiu discurso em que garantiu que irá acionar a cláusula democrática do MERCOSUL para que analisem todo o procedimento de impedimento que ocorreu no Brasil.

Obviamente que com a suspensão da Presidente no mês de maio, os demais países não só membros do Mercosul, mas também da UNASUL e da OEA, assistem apreensivos e cheios de incertezas o trâmite do procedimento. Enquanto que a maioria dos países diz acompanhar e apoiar o processo democrático, demonstrando confiança que o país saberá desenrolar seus desafios internos. Alguns países com governos de esquerda, como Uruguai, Bolívia, Venezuela e Equador são mais enfáticos ao compartilhar da opinião da própria Dilma ao proclamar que está em curso um golpe de Estado no Brasil⁵⁵.

Já em consideração à OEA, seu Secretário-Geral, afirmou ao início de maio que consultará a Corte Interamericana de Direitos Humanos a respeito do procedimento. Para Almagro há sim, incertezas jurídicas em relação ao processo, principalmente o que considerou como sendo “problema estrutural”, a alta porcentagem de parlamentares votantes que estão envolvidos em escândalos de corrupção, o que gera afinal um grande cinismo quanto às decisões a serem tomadas no trâmite do impeachment, citou inclusive o grande espetáculo circense que foi a votação na Câmara dos Deputados⁵⁶.

É difícil conjecturar acerca da possibilidade de suspensão ou não do Brasil, tendo em vista que por enquanto nenhuma organização proferiu opinião como um bloco. Não obstante imaginamos que na hipótese da Presidente Dilma ser de fato condenada, haverá é claro, repercussões em todo o hemisfério e muito possivelmente as cláusulas do compromisso

⁵⁵ Uruguai, Bolívia, Venezuela e Equador manifestam apoio a Dilma e Lula in *GI*, 18.03.2016. retirado de: <http://g1.globo.com/mundo/noticia/2016/03/uruguai-bolivia-venezuela-e-equador-manifestam-apoiu-dilma-e-lula.html>. Acessado em: 23.05.2016.

⁵⁶ Para proteger direitos humanos, OEA vai consultar Corte de Direitos Humanos sobre impeachment de Dilma in *Blog do Planalto – Presidência da República*, 10.05.2016. Retirado de: <http://blog.planalto.gov.br/para-protetger-direitos-oea-vai-consultar-corte-de-direitos-humanos-sobre-impeachment/>. Acessado em: 23.05.2016

democrático tanto do Mercosul, quanto da UNASUL e também da OEA serão acionadas e com isso haverá a designação de consultas. Contudo, acreditamos que por conta da forte liderança e do impacto negativo que acarretaria a suspensão brasileira a todos os países dos blocos, em especial ao Mercosul, pensamos que não seriam aplicadas sanções. Da mesma forma seria a decisão da OEA, provavelmente mais cautelosa com a sua fundamentação, esta organização trabalharia da mesma forma com que lidou a cassação de Fernando Lugo, ajudaria na promoção de diálogo e acompanharia a convocação de novas eleições à presidência da república.

Considerações finais

Ao terminarmos de redigir este artigo ficará claro a falta de doutrina específica, afinal este trabalho foi pautado principalmente pela análise de discurso, com apoio de jurisprudência, documentos dos procedimentos legais e reportagens jornalísticas. A este fato explicamos que se dá principalmente pelos temas serem ainda muito recentes e, no caso do Brasil, inacabado.

Iniciamos nossos estudos com a apresentação da história do Mercosul, desde seus ideais integracionistas até a promulgação do Protocolo de Ushuaia em 1998, evidenciando que além de ser um bloco econômico, tem também um viés altamente político.

A seguir apresentamos o estudo de caso do Paraguai. Inicialmente apontamos as acusações feitas ao então Presidente Lugo, inclusive destrinchamos o procedimento de *impeachment* do país vizinho e de fato fomos capazes de reconhecer a grande questão do ínfimo prazo de apresentação de defesa. Fato que chamou atenção de todos os países dos blocos Mercosul, UNASUL e até da OEA. Vimos que as consultas realizadas para averiguar o procedimento de *impeachment*, resultou na constatação de ruptura da ordem democrática, exatamente pela falta de observância aos princípios norteadores do Direito, como a ampla defesa e ao contraditório e o *due process of law*. Desta decisão, o Paraguai foi suspenso por meses e sua sanção apenas foi levantada após a tomada de posse do novo presidente eleito. E, ao contrário das opiniões do Mercosul e UNASUL, vimos a OEA escolher o caminho do diálogo e reforçar meios de garantias para que houvesse as novas eleições presidências conforme o planejado.

Ao final, apresentamos o caso Brasil, ainda cheio de dúvidas e receios, num processo ainda em trâmite perante o Senado Federal. Apresentamos as principais acusações fornecidas pela denúncia e as defesas apresentadas pelo advogado-geral da União, depois destrinchamos como funciona o procedimento de impeachment no Brasil e que, de fato todos os passos legais estão sendo dados, todas as sessões plenárias no Congresso observaram a Constituição, o seu regimento interno e a Lei nº 1.079/1950. Percebemos ainda que há sim, grandes dubiedades a respeito da caracterização do crime de responsabilidade, seja pelas pedaladas fiscais ou pela abertura de créditos por meio de decretos. Ademais não podemos deixar de comentar o cinismo que nos dá ao ver parlamentares que respondem

processos de corrupção dentro do grande esquema Lava-Jato, votarem a favor para o seguimento do *impeachment*.

De fato a grande interrogação que temos aqui é acerca de como se resolverá o procedimento de impedimento, no entanto pelas votações pretéritas que assistimos, acreditamos que seja difícil que a presidente afastada consiga reverter tamanha disparidade, muito embora os mais recentes acontecimentos como os depoimentos de testemunhas e o próprio laudo pericial serem favoráveis ao governo. Não obstante no caso de haver condenação final, aqui debruçamos rapidamente sobre o que poderíamos esperar das organizações em que o Brasil faz parte, em especial ao Mercosul. Como ainda não houve pronunciamento oficial do bloco a respeito do apoio ou não ao *impeachment*, nos restou novamente conjecturar. Sem dúvidas que o afastamento definitivo de uma presidente eleita legitimamente chamará atenção de todos os países do hemisfério e com isso novas perguntas serão feitas. Por isso acreditamos que haverá sim, o acionamento da cláusula democrática do Mercosul, UNASUL e OEA, todavia cremos que das consultas feitas o Brasil não será sancionado, mas passará a ser vigiado por vários olhos para se ter certeza de que as instituições democráticas se manterão e de que novas eleições serão convocadas ao seu tempo normal.

Referências bibliográficas

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN EL JUICIO, 2012 N° 874. Corte Suprema de Justicia. Retirado de: <http://apublica.org/wp-content/uploads/2012/11/EXPE-DIENTE-874-Y-960-CORTE-SUPREMA-DE-JUSTICIA.pdf>. Acessado em 23.05.2016.

Acompanhe o andamento do processo in *agência senado*. Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/noticias/infograficos/2016/04/veja-como-caminhou-processo-de-impeachment-ate-chegar-ao-senado>. Acessado em: 28.06.2016.

Afastada, Dilma diz que impeachment é golpe; Temer assume como interino in *BBC Brasil*, 12.05.2016. Retirado de: http://www.bbc.com/portuguese/brasil/2016/05/160512_atualizacao_dia_d_impeachment_senado_lgb. Acessado em: 23.05.2016.

BARIFOUSE, Rafael. O que dizem os outros 11 pedidos de impeachment contra Dilma in *BBC Brasil*, 17.04.2016. Retirado de: http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2016/04/160414_outros_pedidos_impeachment_rb. Acessado em: 25 de maio de 2016.

Câmara autoriza instauração de processo de impeachment contra Dilma com 367 votos a favor e 137 contra in *Câmara notícias*, 17.04.2016. Retirado de: <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/507325-CAMARA-AUTORIZA-INSTAURACAO-DE-PROCESSO-DE-IMPEACHMENT-DE-DILMA-COM-367-VOTOS-A-FAVOR-E-137-CONTRA.html>. Acessado em: 23.05.2016.

CARTA DEMOCRÁTICA INTERAMERICANA. *Organização dos Estados Americanos*, 2006. Retirado de: http://www.oas.org/pt/democratic-charter/pdf/demcharter_pt.pdf. Acessado em 23.05.2016

CONSTITUIÇÃO FEDERAL DO BRASIL, 1988. Retirada de: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acessado em: 23.05.2016.

CONSTITUCIÓN NACIONAL, 1992. Retirada de: http://www.oas.org/juridico/spanish/par_res3.htm. Acessado em 23.05.2015.

Decisión sobre el cese de la suspensión del Paraguay en el MERCOSUR en aplicación del Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático, 12.07.2013. Retirado de: http://www.mercosur.int/innovaportal/file/4506/1/decision_cese_suspension_paraguay_es.pdf. Acessado em: 23.05.2016.

Decisión sobre la suspensión del Paraguay en el MERCOSUR en aplicación del Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático, Mendoza, 29.06.2012. Retirado de: <http://www19.iadb.org/intal/intalcdi/PE/CM%202012/10296.pdf>. Acessado em: 23.05.2016

DEFENSA DE LOS PROCESOS CONSTITUCIONALES. *Cámara de comercio paraguayo americana*, 2012. Retirado de: <http://www.pamcham.com.py/hola-mundo/>. Acessado em 23.05.2016.

Denúncia em face da Presidente Dilma, 2015. Retirado de: <http://www.migalhas.com.br/arquivos/2015/9/art20150901-04.pdf>. Acessado em 23.05.2016.

Elecciones Paraguay. Retirado de: <http://www.eleccionesparaguay.com/elecciones-presidenciales-paraguay.php>. Acessado em 23.05.2016.

HERZ, Monica. *Organizações internacionais: histórica e práticas*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

Informe de la Misión del Secretario General de la OEA y delegación a la República del Paraguay. Retirado de: http://www.oas.org/es/acerca/discurso_secretario_general.asp?sCodigo=12-0057. Acessado em: 23.05.2016.

Laudo nº 01/2012, *Procedimiento Excepcional de Urgencia solicitado por la República del Paraguay em relación con la suspensión de su participación em los Órganos del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y la incorporación de Venezuela como Miembro Pleno*. Retirado de: http://www.mercosur.int/innovaportal/file/375/1/laudo_01_2012_es.pdf. Acessado em: 23.05.2016.

LEI Nº 1.079/1950, 1950. Retirada de: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L1079.htm. Acessado em: 23.05.2016.

Libelo Acusatorio. Cámara de Diputados, 2012. Acessado em: <http://apublica.org/wp-content/uploads/2012/11/Libelo-Acusatorio.pdf>. Acessado em 23.05.2016.

LUGO, Fernando. Último mensaje a la nación paraguaya. Asunción, 22, junho, 2012, Telefuturo

Manifestação contra a Denúncia de Impeachment, 2016. Retirado de: <http://estaticog1.globo.com/2016/04/04/Manifestacao-da-Denunciada.PDF>. Acessado em: 23.05.2016.

O caminho do processo no Senado in *agência senado*, 27.04.2016. Retirado de: <http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/04/27/o-caminho-do-processo-no-senado>. Acessado em: 23.05.2016.

Para proteger direitos humanos, OEA vai consultar Corte de Direitos Humanos sobre impeachment de Dilma in *Blog do Planalto – Presidência da República*, 10.05.2016. Retirado de: <http://blog.planalto.gov.br/para-protoger-direitos-oea-vai-consultar-corte-de-direitos-humanos-sobre-impeachment/>. Acessado em: 23.05.2016

Perícia responsabiliza Dilma por decretos de crédito, mas a inocenta de pedaladas in *agência senado*. Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/noticias/videos/2016/06/pericia-aponta-dilma-rousseff-como-autora-de-decretos-de-credito-suplementar>. Acessado em: 28.06.2016.

Politize! Explica: As pedaladas fiscais in *Politize!* Retirado de: <http://www.politize.com.br/noticias/politize-explica-as-pedaladas-fiscais/>. Acessado em: 23.05.2016.

PROTOCOLO DE USHUAIA, 2002. Retirado de: http://www.mercosur.int/innovaportal/file/110/1/1998_protocolo_de_ushuaia-compromiso_democratico_port.pdf. Acessado em: 23.05.2016.

Reunión Extraordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y del Gobierno de UNSAUR, Mendoza, 29.06.2012. Retirado de: <http://www19.iadb.org/intal/intalcdi/PE/CM%202012/10288.pdf>. Acessado em: 23.05.2016

TRATADO DE ASSUNÇÃO, 1991. Retirado de: http://www.desenvolvimento.gov.br/arquivos/dwnl_1270491919.pdf. Acessado em 23.05.2016

Uruguai, Bolívia, Venezuela e Equador manifestam apoio a Dilma e Lula in *G1*, 18.03.2016. retirado de: <http://g1.globo.com/mundo/noticia/2016/03/uruguai-bolivia-venezuela-e-equador-manifestam-apoio-dilma-e-lula.html>. Acessado em: 23.05.2016.

VIEIRA, José Ribas; LEGALE, Siddharta; RESENDE, Ranieri Lima. *A internacionalização do impeachment, o Mercosul e a Cláusula Democrática*, 28.04.2016. Retirado de: <http://jota.uol.com.br/internacionalizacao-impeachment-o-mercosul-e-clausula-democratica>. Acessado em: 23.05.2016.

Artigo Recebido a 26 de maio de 2016 | Aceite a 27 de junho de 2016

Página deixada propositalmente em branco

Em que medida a proximidade linguística influencia as exportações portuguesas? Um estudo aplicado à União Europeia e ao Mercosul

To what extent does linguistic proximity promote Portuguese exports? A study applied to the European Union and Mercosur

Sandra Ribeiro

Universidade Autónoma de Lisboa/OBSERVARE e ISCAL

E-mail: sribeiro@autonoma.pt

Maria João Ferro¹

ISCAL e CLUNL

E-mail: mjferro@iscal.ipl.pt

Resumo

A intensa integração económica mundial das últimas décadas veio aumentar as trocas comerciais entre os diversos países. No entanto, ainda existem barreiras que dificultam a realização das trocas comerciais. Vários estudos confirmaram já que a variável língua influencia a escolha de parceiros internacionais, uma vez que pode aumentar ou diminuir os custos da transação. Examinamos a relação entre as exportações portuguesas e a língua dominante no país de destino, analisando também a influência da pertença à UE ou ao Mercosul. Concluímos que a proximidade linguística desempenha um papel importante na escolha de parceiros comerciais estrangeiros, tal como o facto de pertencer à UE.

Palavras-chave: Comércio Internacional; Barreiras linguísticas; Multilinguismo; *Lingua franca*; Economia da língua.

Abstract

The intense global economic integration of the last decades has increased the trade between countries. However, barriers to trade continue to exist. Several studies have already confirmed that the language variable influences the choice of international partners, since it may increase or decrease transaction costs. We have examined the relationship between Portuguese exportations and the dominant language in the country of destination, also looking at the

¹ Esta investigação foi levada a cabo com o apoio da FCT - Fundação para a Ciência e Tecnologia, como parte do projeto Centro de Linguística da Universidade Nova de Lisboa - UID/LIN/03213/2013.

influence of being of member of the EU or Mercosur. We conclude that linguistic proximity plays an important role in the choice of foreign trading partners, such as belonging to the EU.

Keywords: International Trade; Language barriers; Multilingualism; Free language; Language economics

Introdução

O processo de crescente integração económica que se tem vindo a registar no último século tem permitido a realização de elevados movimentos de transações a nível internacional. A União Europeia (UE) e o Mercado Comum do Sul (Mercosul) são dois casos paradigmáticos do aproveitamento de redes comerciais ao nível regional. Por outro lado, a existência de um mercado mais amplo implica, também, a existência de certas barreiras características das trocas comerciais entre países distintos. Para expandirem os seus negócios, as empresas têm, portanto, de conseguir superar essas barreiras, que representam diversos tipos de custos, como sendo, por exemplo, as físicas, motivadas pela distância, e as linguísticas, motivadas pelas necessidades comunicativas frequentemente em contextos multilingues.

Passadas pouco mais de seis décadas desde a sua constituição, a UE é hoje o líder mundial ao nível do comércio internacional, na medida em que é o maior exportador e o maior importador do mundo. Sete anos após a constituição da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), o Tratado de Roma institui o mercado comum, designado por Comunidade Económica e Europeia (CEE), unindo económica e politicamente os países fundadores $\frac{3}{4}$ Alemanha, Bélgica, França, Itália, Luxemburgo e Países Baixos. As trocas comerciais entre os países pertencentes à CEE e, mais tarde, à UE, deixaram de estar sujeitas a uma série de barreiras, sobretudo aduaneiras, sendo extremamente facilitadas graças à livre circulação de bens e pessoas.

O Mercosul foi criado em 1991, com a assinatura do Tratado de Assunção pela Argentina, o Brasil, o Paraguai e o Uruguai. Desde 2012 que a Venezuela é membro de pleno direito e que a Bolívia se encontra em fase de transição para a plena integração. Por sua vez, o Chile, a Colômbia, o Equador e o Peru são estados associados. Os países que integram o Mercosul têm grandes assimetrias, não só em termos de dimensão, mas também em termos económicos, o que, necessariamente, tem consequências ao nível do comércio internacional.

As relações formais entre a Europa Comunitária e os países da América Latina que compõem o Mercosul datam de 1958 com a entrada em funcionamento das instituições da CEE (Pinto, 2008). Nessa altura, os então estados-membros começaram por estabelecer e aprofundar as relações comerciais e económicas com os países da América Latina, apoiando processos de integração regional latino-americana e estabelecendo acordos de cooperação com os agrupamentos regionais que se haviam formado na região (*ibidem*). Porém, só quatro décadas mais tarde, a UE iniciou formalmente as negociações de livre

comércio com o Mercosul. No entanto, as negociações que haviam sido encetadas em 1995, foram suspensas em 2004, tendo sido retomadas apenas em 2010.

O comércio externo entre a UE e o Mercosul representa quase tanto como o comércio externo da UE com os restantes países da América Latina no seu conjunto. A UE foi o primeiro parceiro comercial do Mercosul e constitui o seu maior investidor.

De acordo com os dados do Banco Mundial, em 2013, a UE, enquanto primeiro parceiro comercial do Mercosul, era responsável por cerca de 19,8% de todo o comércio externo do Mercosul. No entanto o Mercosul era apenas o oitavo parceiro comercial da EU em termos do mercado global.

Tendo em conta a importante e incontestável relação comercial entre a UE e o Mercosul e partindo da observação das barreiras linguísticas que se podem interpor nas trocas comerciais internacionais, pretendemos analisar neste artigo a relevância da proximidade linguística para a promoção das relações comerciais bilaterais. Quando dois países possuem uma mesma língua, ou línguas muito semelhantes, a barreira linguística é eliminada ou esbatida. No caso das relações entre a UE e o Mercosul, consideramos incontornável a análise desta variável, na medida em que ambos os blocos económicos contam entre os seus estados-membros dois países de expressão portuguesa, concretamente Portugal na UE e o Brasil no Mercosul. Além da partilha do português como língua oficial tanto da UE como do Mercosul, não podemos também descurar a proximidade linguística entre o português e o espanhol, este último língua oficial de todos os países que compõem o Mercosul com exceção do Brasil.

A inclusão do Brasil no Mercosul não se deve exclusivamente a fatores de ordem geográfica, mas também à proximidade cultural existente entre o Brasil e os restantes países da América Latina que compõem o bloco económico. Com efeito,

o relacionamento afetivo com o Brasil e os outros países do Mercosul constituiu uma realidade desde sempre, e o facto de existirem afinidades culturais, linguísticas e históricas serviu de meio ao bom relacionamento político, social e económico, embora neste caso pouco expressivo até certo momento (Pinto, 2008: 123).

Partindo dessa afinidade cultural, histórica e linguística entre o Brasil ³/₄ e, por extensão, Portugal ³/₄ e os restantes países do Mercosul, elaborámos um estudo com vista a analisar as trocas comerciais entre Portugal e o Mercosul, procurando averiguar se a proximidade linguística existente entre Portugal e os países do Mercosul influencia positivamente o volume de exportações de Portugal para esses países. De igual modo, fizemos um estudo semelhante com o intuito de analisar a possível influência da proximidade linguística entre Portugal e os países que compõem a UE, baseando-nos também em dados relativos às exportações portuguesas para esses países. O nosso estudo foi alicerçado em três hipóteses principais.

H1: As exportações portuguesas são mais elevadas para países pertencentes à UE?

H2: As exportações portuguesas são mais elevadas para países pertencentes ao Mercosul?

H3: Considerando os países da UE, as exportações portuguesas são mais elevadas quando existe proximidade linguística?

De modo a testarmos as hipóteses acima referidas, analisámos dados relativos às trocas comerciais estabelecidas entre as empresas portuguesas e os 98 principais parceiros comerciais para onde estas exportam. Começamos por fazer uma panorâmica das relações comerciais entre Portugal e os países que compõem os dois blocos económicos em análise: a UE e o Mercosul; fazemos depois uma breve incursão pelo campo da economia da língua, base teórica da nossa análise da influência do fator língua no comércio internacional; em seguida, descrevemos a metodologia utilizada e discutimos os resultados alcançados; por fim, apresentamos as conclusões a que chegámos e apontamos alguns caminhos de investigação futura.

As relações comerciais de Portugal/UE e Portugal/Mercosul

Quanto mais extenso é o mercado onde se apresentam as possibilidades de transações para as empresas, tanto maiores serão também algumas das barreiras ao comércio que essas empresas terão de enfrentar. No caso do estudo em apreço, interessava-nos analisar as barreiras físicas impostas pela distância entre os países e as barreiras linguísticas, decorrentes das dificuldades de comunicação quando os parceiros comerciais não partilham uma língua.

A comunicação desempenha um papel fundamental no estabelecimento de relações comerciais, na medida em que uma empresa que deseje exportar para um determinado país, em primeiro lugar, terá de conseguir encontrar parceiros adequados no país de destino; depois, terá de ser capaz de manter com eles comunicações várias que visem o estabelecimento e a manutenção da relação comercial; e, por fim, terá ainda de conseguir lidar com o parceiro em caso de divergência e necessidade de procedimentos legais. Em todos estes momentos, ou seja, desde a fase de prospecção dos parceiros à fase derradeira do acompanhamento do pós-venda, a comunicação $\frac{3}{4}$ e, por acréscimo, o fator língua $\frac{3}{4}$ é essencial.

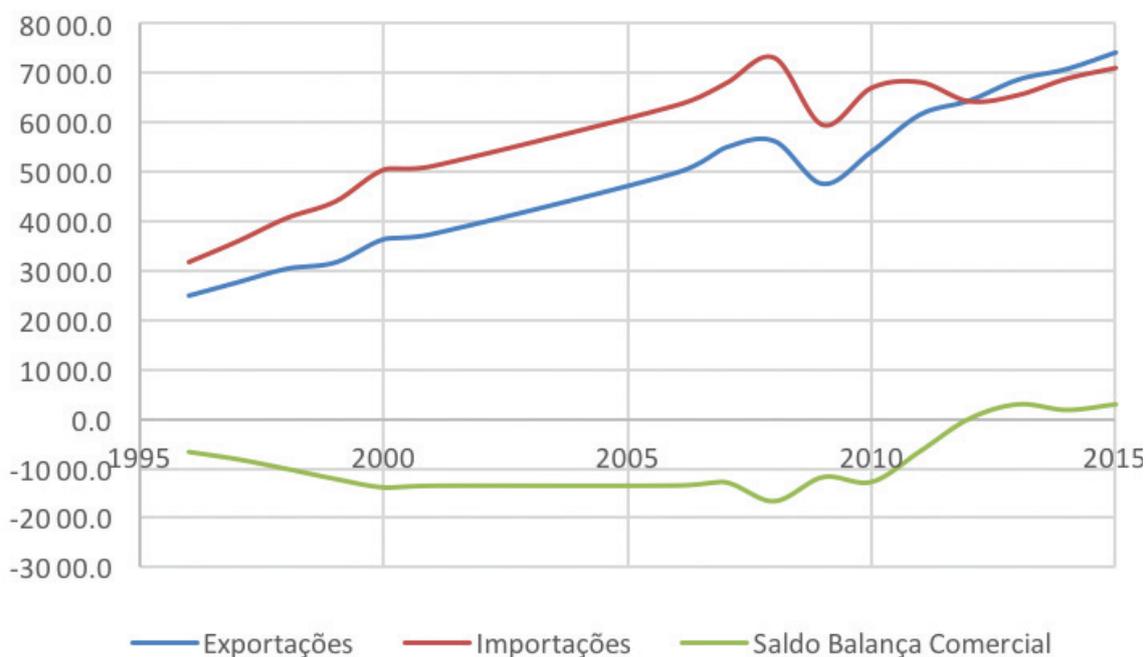
Quando não existe uma língua partilhada entre ambos os parceiros, forma-se uma barreira linguística que irá constituir um custo acrescido que terá de ser imputado à transação. Pelo contrário, se existir uma língua comum, ou mesmo uma língua semelhante, as negociações com o parceiro comercial serão facilitadas e, conseqüentemente, as trocas comerciais entre ambos podem ser impulsionadas. Assim, a proximidade linguística contribui para reduzir os custos da transação, eliminando a contratação de algum tipo de intermediário, como um tradutor ou um intérprete, por exemplo. Vários autores salientam a importância da partilha de uma língua comum ou semelhante para a facilitação

das transações comerciais e mesmo para a escolha de um parceiro comercial de outro país (veja-se, por exemplo, Fidrmuc & Fidrmuc, 2016 e Adserà & Pytliková, 2015).

Já antes de Portugal pertencer à CEE, os seus principais parceiros comerciais eram os países europeus, principalmente devido à proximidade física entre os países, muito embora não seja de descartar também a proximidade linguística que Portugal tem concretamente com os países cuja língua oficial pertence ao grupo românico, como é o caso notório do espanhol falado em Espanha, mas também do francês falado na Bélgica, em França e no Luxemburgo e do italiano falado em Itália.

Com a entrada de Portugal na CEE em 1986, as quotas de mercado de alguns produtos portugueses diminuíram consideravelmente nos seus mercados tradicionais, como o Reino Unido, a Alemanha e a França, mas os países europeus continuaram a ser os seus principais parceiros comerciais devido ao aumento do volume global de exportações portuguesas para o conjunto dos países da UE. Além disso, é também de salientar que anteriormente a esta data, Portugal não mantinha grandes relações comerciais com os países da América Latina, nem havia investimentos significativos portugueses nesses países. A exceção era, compreensivelmente, o Brasil, país com o qual Portugal sempre manteve estreitas relações.

Tal como se pode verificar no gráfico abaixo (Figura 1), as trocas comerciais portuguesas intensificaram-se nos anos 1990, o que funcionou como grande impulsionador do crescimento económico do país.



Fonte Elaboração própria.

Relativamente aos últimos anos, a evolução das trocas comerciais com o resto do mundo pode ser analisada na Tabela 1 abaixo.

	1996	2001	2006	2007	2008	2009	2011	2012	2013	2014	2015
Exportações	25 063	37 502	49 854	54 896	56 223	47 588	61 595	64 372	68 587	70 747	74 064
Importações	31 729	51 119	63 419	67 796	72 993	59 427	68 048	64 204	65 455	68 781	70 950
Balança Comercial	-6 666	-13 617	-13 564	-12 900	-16 770	-11 839	-6 452	169	3 132	1 965	3 114

Fonte Elaboração própria com dados do Instituto Nacional de Estatística/Pordata.

A UE é o líder mundial em termos de estabelecimento de trocas comerciais: não só é o maior exportador mundial de bens e serviços, como também é o maior mercado de importação para mais de cem países. Como já referimos, os países que compõem a UE constituem o maior parceiro comercial de Portugal. Tal como podemos observar nas Figuras 2 e 3 abaixo, a UE representa em 2013 (ano de análise do nosso estudo) 77% do total das exportações e das importações portuguesas.

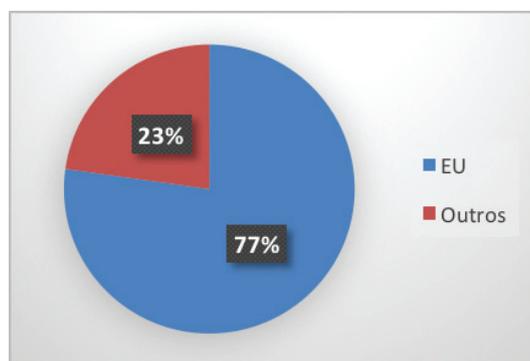


Figura 2 Exportações portuguesas de bens - 2013.

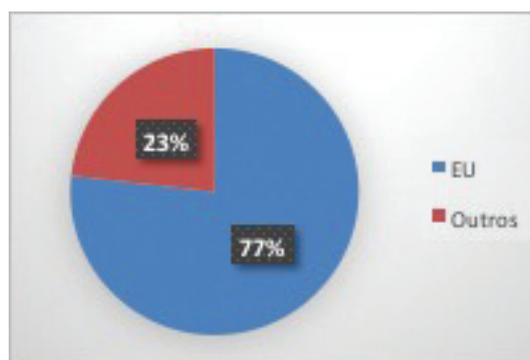


Figura 3 Importações portuguesas de bens - 2013.

Dada a proximidade linguística e cultural e as afinidades históricas existentes entre Portugal e o Brasil e os outros países da América Latina sempre existiram grandes ligações comerciais entre eles. No entanto, as relações comerciais de Portugal com o Mercosul intensificaram-se aquando da adesão de Portugal à antiga CEE. Nas palavras de Pinto (2008: 123),

[a] adesão de Portugal à CEE, juntamente com Espanha, que também se encontrava em condições semelhantes no tocante ao relacionamento com os países latino-americanos, acabaria por servir de impulso ao intercâmbio entre os dois países ibéricos e os países latino-americanos, incluindo os do Mercosul.

Dos países que compõem o Mercosul, o Brasil tem sido sempre o principal parceiro comercial de Portugal, não só por ambos os países partilharem a mesma língua, mas também por todas as relações histórico-culturais que os unem. Juntamente com o Brasil, a Argentina e a Venezuela constituem o grupo dos três principais parceiros de Portugal de entre os países que integram o Mercosul, representando mais de 95% do PIB da região. É ainda de salientar que, em 2013, dos 23% das exportações portuguesas com destino fora da UE, 9,8% foram para países do Mercosul.

A proximidade linguística e o comércio entre países

O domínio da economia da língua estuda a relação entre a língua e a economia, ou seja, de que modo a língua de uma comunidade, por exemplo, influencia as trocas comerciais estabelecidas por essa comunidade, ou de que forma a língua de um indivíduo influencia diretamente o rendimento pessoal que este consegue obter. A relação entre a língua e a economia foi estabelecida na década de 1960 por Jacob Marschak (1965), que cunhou o termo “economics of language”. Esta relação é recíproca e não são só as relações económicas que se deixam influenciar pela língua, uma vez que as escolhas linguísticas podem ser também influenciadas por fatores económicos. Os estudos baseados na economia da língua centram-se em torno de três eixos fundamentais: a influência do domínio da língua falada no país anfitrião sobre o rendimento pessoal dos imigrantes; a escolha de um país em termos de investimento direto estrangeiro; e o papel determinante da língua nas relações bilaterais no contexto do comércio internacional. O estudo que realizámos enquadra-se nesta última vertente, uma vez que analisámos o fator língua nas relações comerciais que Portugal estabelece com os seus parceiros internacionais.

Entre outros aspectos relevantes, a escolha de um parceiro comercial terá de ter em conta as possibilidades de comunicação entre ambos os parceiros. Se, em termos tecnológicos, a comunicação está assegurada hoje em dia, em termos linguísticos o cenário pode não ser muito favorável. Num caso concreto de comunicação entre uma empresa portuguesa e um parceiro estrangeiro, são cinco as estratégias linguísticas que podem ser utilizadas (Ferro & Ribeiro, 2016):

- ambos os parceiros podem dominar a mesma língua e, portanto, usá-la para comunicar $\frac{3}{4}$ este é o caso das relações estabelecidas entre Portugal e o Brasil, por exemplo;

- os parceiros podem recorrer à intercomunicação, ou seja, cada um dos parceiros pode usar a sua própria língua e ser percebido pelo outro $\frac{3}{4}$ em certa medida, esta é uma possibilidade viável entre falantes de português e falantes de espanhol, com a ressalva de que os falantes de português têm mais facilidade de compreender os falantes de espanhol, não só por questões culturais que influenciam a atitude dos falantes de espanhol, mas também, e muito concretamente, por razões fonéticas, que têm a ver, entre outros aspetos, com a qualidade das vogais do português (Jensen, 1989; Ferro & Costa, 2016);

- ambos os parceiros podem optar por uma das suas línguas, desde que o outro a domine $\frac{3}{4}$ veja-se o caso de uma empresa portuguesa que pretenda estabelecer uma parceria com uma empresa francesa: apesar de, nas últimas décadas ter sido suplantado pelo inglês, o francês continua a ser uma das línguas estrangeiras mais faladas em Portugal (Comissão Europeia, 2012), pelo que poderá haver a possibilidade de o representante da empresa portuguesa dominar o francês o suficiente para conduzir o negócio;

- na falta de uma língua comum, os parceiros podem optar por utilizar uma língua estrangeira que ambos dominem e que possivelmente será uma *lingua franca* no seu sector de atividade ou na região geográfica em que se encontram $\frac{3}{4}$ para uma empresa portuguesa, essa língua poderá ser o inglês, a língua estrangeira mais falada e mais aprendida em Portugal atualmente (Comissão Europeia, 2012; Eurostat, 2015);

- se nenhuma das possibilidades de comunicação direta acima enumeradas forem viáveis, resta apenas a contratação de um mediador, que poderá ser um profissional da língua (um tradutor ou um intérprete) ou alguém que atue no mercado em causa especificamente como intermediário.

Os modelos gravitacionais utilizados para explicar o comércio internacional incluem geralmente alguma variável linguística, que pode corresponder à língua oficial do país e/ou às línguas estrangeiras dominadas por uma grande parte da população desse país (Mélitz & Toubal, 2014). Vários estudos estabeleceram já a relação entre a partilha de uma língua comum e o volume de transações comerciais estabelecidas entre dois países (veja-se, por exemplo, Helliwell, 1998; Mélitz, 2008; Egger & Lassmann, 2012).

No entanto, não é só a partilha de uma língua comum que pode atuar como facilitador das relações comerciais entre parceiros de países distintos, a proximidade linguística, ou seja, o facto de duas línguas partilharem muitos traços em comum (como o português e o espanhol, por exemplo) faz com que seja mais fácil os falantes de uma das línguas aprenderem a outra, o que terá também repercussões no comércio internacional. Existem diversos métodos para medir a proximidade linguística, tais como os resultados de testes de avaliação em contexto de aprendizagem de uma língua estrangeira analisados por Chiswick & Miller (2005), o Índice da Barreira Linguística (*Language Barrier Index*, no original) criado por Lohman (2011), a utilização da distância de Levenshtein proposta por Isphording & Otten (2013) ou a divisão entre línguas de circuito aberto e línguas de

comunicação direta avançada por (Mélitz, 2008). Em comum, todas estas formas de medir a proximidade linguística têm o objetivo de quantificar a proximidade entre duas línguas de modo a poder utilizar essa variável nos modelos econométricos de análise do comércio internacional, sem se limitarem à partilha ou não de uma mesma língua oficial.

Para o nosso estudo, criámos um método de classificação da proximidade linguística baseado em critérios linguísticos, concretamente critérios etimológicos, a partir dos quais organizámos as línguas segundo a família linguística a que pertencem. Uma vez que o nosso ponto de partida foram as exportações portuguesas para dois blocos económicos (UE e Mercosul), precisámos de criar apenas três grupos com base no nosso método de classificação da proximidade linguística, classificando as línguas em Românicas, Germânicas e Outras.

Sendo o português uma língua oficial tanto da UE como do Mercosul, colocámos a hipótese de que pudesse ser uma mais-valia para as empresas portuguesas no momento da escolha de um parceiro comercial no hemisfério sul. Por outro lado, o espanhol, também língua oficial em ambos os blocos económicos, tem uma grande proximidade linguística com o português, pertencendo ao mesmo ramo da mesma família linguística, o que potencia a intercompreensão entre os falantes. Neste cenário, as possibilidades comunicativas de um falante nativo de português com qualquer país do Mercosul são muito elevadas, na medida em que, com exceção do Brasil (cuja língua oficial é a mesma, ou seja, o português), todos os outros países que compõem o Mercosul ³/₄ Argentina, Paraguai, Uruguai e Venezuela ³/₄ têm como língua oficial o espanhol.

Metodologia

Com o objetivo a que nos propusemos de analisarmos a relação entre as exportações portuguesas para a UE e para o Mercosul e a proximidade linguística que existe entre Portugal e os países que compõem cada um desses blocos económicos, utilizámos o modelo gravitacional, que é o instrumento econométrico mais comum para o estudo do comércio internacional.

Este modelo é utilizado desde os anos 1960, tendo sido formulado por Tinbergen (1962) com o objetivo de analisar as trocas comerciais que se estabelecem entre os vários países. O modelo considera que as exportações entre dois países estão positivamente relacionadas com o tamanho das suas economias e negativamente relacionada com fatores que indiciam a existência de barreiras ao comércio, sendo o mais importante desses fatores a distância entre os dois países. Assim, o modelo básico gravitacional relaciona o volume de exportação entre dois países T_{ij} com o peso económico desses dois países, medido pelo produto interno bruto (PIB) do exportador e do importador (PIB_i e PIB_j) e pelo custo do comércio entre eles, representado pela distância que os separa D_{ij} (modelos (1) e (2)), em que i e j indicam os países.

O modelo inicial é representado por:

$$T_{ij} = f \left[\frac{(GDP_i GDP_j)}{D_{ij}} \right] \quad (1)$$

$$T_{ij} = \beta_0 (\text{GDP}_i \cdot \text{GDP}_j)^{\beta_1} \cdot D_{ij}^{\beta_2} \cdot e^{\varepsilon} \quad (2)$$

O modelo gravitacional começou a ser utilizado para analisar com profundidade o comércio internacional, tendo os seus fundamentos teóricos sido explorados nos trabalhos de Anderson (1979), Helpman e Krugman (1985) e Kalirajan (1999). O aumento da utilização deste modelo deve-se principalmente à sua facilidade de implementação, bem como ao sucesso que foi tendo na explicação dos fluxos comerciais. Ao longo do tempo, o modelo inicial foi sendo melhorado e expandido com diversas variáveis que pretendem explicar os fluxos comerciais entre dois países. Assim, às variáveis básicas considerados pelo modelo (PIB e distância) foram acrescentadas outras variáveis, tais como população, PIB *per capita* (Bergstrand, 1990), dimensão do país.

A maioria dos modelos de comércio internacional, baseados no estudo do modelo gravitacional, acabou por alargar o âmbito do modelo, explicando as exportações entre dois países em função não só das variáveis consideradas no modelo básico, mas também dos seus rendimentos (medidos pelo PIB), da sua população, da distância entre eles, bem como de um conjunto de variáveis binárias, a fim de medir “fatores qualitativos”. Estas variáveis são designadas por variáveis *dummy*, que, tendo como objetivo considerar no estudo um fator qualitativo, assumem o valor 1 quando se verifica o fator/situação ou 0 em caso contrário.

De forma a possibilitar a consideração destes fatores não quantitativos na explicação das relações comerciais também foram sendo consideradas variáveis binárias que pretendem representar as características específicas dos países, como a proximidade cultural, a língua (Endoh, 1999; Breuss, & Egger, 1999; Nitsch, 2000; Feenstra, 2002), a semelhança cultural, o facto de pertencerem ao mesmo bloco económico (Breus & Egger, 1999), a existência, ou não, de fronteiras comuns, a existência ou não de relação colonial (Glick & Rose, 2002), entre outros.

É de realçar que a equação do modelo gravitacional implica a logaritmização das suas variáveis, originando um modelo log-log, como a seguinte equação:

$$\text{Ln}(T_{ij}) = \beta_0 + \beta_1 \text{Ln}(\text{PIB}_i \text{PIB}_j) + \beta_2 \text{Ln}D_{ij} + \beta_3 \text{Lang}_{ij} + \beta_4 \text{Cont}_{ij} + \beta_5 \text{RTA}_{ij} + \beta_6 \text{ComCol}_{ij} + \varepsilon_{ij} \quad (3)$$

Onde *i* e *j* representam os países e as variáveis são definidas como:

T – volume de trocas comerciais (considerando só exportações, ou só importações ou ambas) existente entre dois países;

PIB – PIB real;

D – Distância;

Lang – variável *dummy* que assume o valor 1 quando *i* e *j* partilham uma língua comum e 0 em caso contrário;

Cont – variável *dummy* que assume o valor 1 quando *i* e *j* partilham uma fronteira comum e 0 em caso contrário;

RTA – variável *dummy* que assume o valor 1 quando *i* e *j* pertencem a uma área de comércio livre e 0 em caso contrário.;

Comcol – variável *dummy* que assume o valor 1 quando *i* e *j* tiveram uma relação colonial e 0 em caso contrário.

O modelo gravitacional tem já uma longa tradição no estudo dos efeitos causados pela existência de blocos económicos, nomeadamente o efeito da existência de acordos preferenciais de comércio. Na década de 1970, concretamente, Aitken (1973) avaliou o impacto causado pela existência de um acordo preferencial de comércio no fluxo das trocas comerciais. Polak (1996) também concluiu que os países apresentam um maior volume de comércio bilateral se estiverem geograficamente mais próximos um do outro. Nascimento e Júnior (2013: 169) consideram que “[e]ste trabalho sugere que as *dummies* poderiam capturar mais do que apenas o efeito da formação do bloco ou acordo, mas também algum aspeto relacionado aos fatos históricos ou à política adotada por eles”.

A maioria dos estudos existentes analisa o volume de comércio entre os pares de países num formato NxN e poucos aplicam o modelo para um país específico. Este tipo de estudo é relativamente recente, tendo sido iniciado por Wall (1995), que examinou primeiramente as trocas comerciais entre os Estados Unidos da América (EUA) e 85 países entre 1994 e 1996, a fim de estimar os custos do protecionismo. Anos mais tarde, Sohn (2005) utilizou o modelo gravitacional para explicar os fluxos de comércio da Coreia do Sul e solidificou a prática da utilização do modelo gravitacional para estudar um país em particular.

Tendo por base este enquadramento teórico e com o intuito de analisar o volume de exportações de Portugal, utilizámos dados do comércio internacional de 2014, correspondentes a dados reais de 2013. Analisámos os dados relativos aos 98 principais parceiros comerciais de Portugal, considerando os países com os quais o volume de exportações foi, em 2013, superior a 10.000 milhares de euros.

Utilizámos uma regressão linear múltipla do modelo de gravitacional, uma vez que tem sido amplamente utilizada nos últimos quarenta anos e tem comprovado robustez empírica e poder explicativo (Kepaptsoglou, Karlaftis & Tsamboulas, 2010). O método de Mínimos Quadrados Ordinários (MQO) é a técnica econométrica mais utilizada para realizar a estimação dos coeficientes da especificação do modelo gravitacional na sua forma log-log. Neste seguimento, o presente estudo utiliza o MQO, considerando a variável explicada como uma variável económica que traduz o logaritmo do volume de exportação entre Portugal e um parceiro comercial.

As variáveis utilizadas nas regressões que efetuámos são de diversos tipos:

- económicas: tais como o volume de exportações entre Portugal e um parceiro comercial, o PIB real e o facto de o parceiro comercial pertencer ou não ao bloco económico;
- linguísticas: concretamente o grupo linguístico a que a língua oficial do país pertence;
- geográficas: no caso, a distância entre Portugal e um parceiro comercial.

O impacto de todas as variáveis explicativas será analisado através do teste de significância global (teste F) e do teste de significância individual (teste t) considerando sempre um nível de significância de 5%. Também obtivemos o valor do coeficiente de determinação (R^2); no entanto, e dado que não considerámos na nossa análise muitas outras variáveis potencialmente relevantes para explicar o volume de exportações de um país (pois o nosso objetivo era analisar o efeito da proximidade linguística), contámos com um valor reduzido para o mesmo.

Os dados referentes ao volume de exportações foram obtidos através das estatísticas do comércio internacional publicadas pelo Instituto Nacional de Estatística (INE); os dados referentes ao PIB real de diferentes países foram obtidos a partir do sítio Web oficial do Banco Mundial.

Considerámos em todos os modelos a distância existente entre Portugal e o seu parceiro comercial (representada pelos quilómetros que separam Lisboa e a capital do parceiro), não só pela capacidade explicativa que se espera que esta variável contenha, mas também de forma a acrescentar mais qualidade à relação analisada. Dado que utilizámos a variável logaritmizada, o valor estimado do seu parâmetro irá representar a elasticidade do volume de exportação em relação a uma distância geográfica absoluta. Esperamos que o coeficiente desta variável seja negativo, uma vez que constitui um obstáculo ao comércio, dado que, quanto maior for a distância entre os países, tanto maior será a barreira para a relação comercial.

Com base nestes dados, estudámos a relação entre o volume de exportações de Portugal para os seus 98 principais parceiros comerciais em todo o mundo em 2013, considerando a pertença desses países à UE ou ao Mercosul e a proximidade linguística entre as línguas oficiais desses países e o português, a fim de encontrar evidência para as hipóteses anteriormente apresentadas.

Começámos por analisar a regressão (4) com o objetivo de evidenciar se o facto de o parceiro comercial (tendo em conta os 98 países analisados) pertencer ou não à UE influencia o volume de exportações de Portugal:

$$\text{Ln}(T_{ij}) = \beta_0 + \beta_1 \text{UE} + \beta_2 \text{Ln}D_{ij} + \varepsilon_{ij} \quad (4)$$

Na Tabela 2 abaixo apresentamos os resultados da estimação do modelo (4), que evidencia que, tal como seria de esperar, o facto de o país considerado pertencer à UE tem um impacto positivo no volume de exportações e o aumento da distância tem um efeito negativo no volume de exportação, fazendo-o diminuir em 0,584% por cada aumento de 1% no número de quilómetros. Desta forma, concluímos pela verificação da H1: *As exportações portuguesas são mais elevadas para países pertencentes à UE.*

Tabela 2 Resultados da estimação do modelo (4)

Variáveis explicativas	Ln Exportações	
	Coefficiente MQO	Coefficiente Estandarizado (Beta)
Constante	15,954 (2,014)	-----
UE	0,863 (0,396)	0,24
LnD _{ij}	-0,584 (0,233)	-0,275
F = 12,542		
R ² = 0,207		

Notas:

Desvio padrão entre parêntesis.

Nível de significância de 5%.

Amplificámos o modelo anterior, acrescentando a varável “Mercosul”, que assume o valor 1 se o país pertence ao Mercosul e 0 em caso contrário.

$$\text{Ln}(T_{ij}) = \beta_0 + \beta_1 \text{UE} + \beta_2 \text{LnD}_{ij} + \beta_3 \text{Mercosul} + \varepsilon_{ij} \quad (5)$$

Na Tabela 3 abaixo apresentamos os resultados da estimação do modelo (5), que nos permitirá consolidar as conclusões retiradas do modelo anterior.

Tabela 3 Resultados da estimação do modelo (5)

Variáveis explicativas	Ln Exportações	
	Coefficiente MQO	Coefficiente Estandarizado (Beta)
Constante	16,224 (2,034)	-----
UE	0,875 (0,396)	0,243
LnD _{ij}	-0,621 (0,237)	-0,292
Mercosul	0,668 (0,697)	0,089
F = 8,661		
R ² = 0,215		

Notas:

Desvio padrão entre parêntesis.

Nível de significância de 5%.

Analisando a Tabela 3, podemos verificar que o facto de o país considerado pertencer à UE tem um impacto positivo $\frac{3}{4}$ ainda maior do que no modelo anterior $\frac{3}{4}$ no volume de exportações, pelo que reforçámos a evidência da H1. Concluimos também que o aumento da distância tem efeito um negativo no volume de exportações, fazendo-o diminuir ainda mais, agora em 0,621% por cada aumento de 1% no número de quilómetros.

A pertença de um país ao Mercosul não tem impacto explicativo no volume de exportações de Portugal, pelo que rejeitamos a H2. Esta conclusão pode, em parte, ser explicada pelo facto de ainda não estarem efetivados os acordos projetados de livre comércio entre a UE e o Mercosul. Bem sabemos que a distância entre Portugal e os países que integram este bloco económico poderá funcionar como um obstáculo à comercialização, no entanto a proximidade linguística existente entre eles poderia ser aproveitada para impulsionar o volume das trocas comerciais.

De forma a concluir sobre o efeito do impacto da proximidade linguística entre dois países no volume de exportações, definimos a variável Proxling, tendo em consideração a língua oficial do país de destino, que poderia ser português, espanhol ou inglês, tendo em conta apenas os estados-membros da UE. O nosso objetivo era capturar um efeito triplo: com esta variável conseguimos identificar (i) os países que partilham uma língua comum com Portugal; mas também incluímos (ii) aqueles que têm o espanhol como língua oficial, o que reflete a proximidade entre as duas línguas; e, por fim, (iii) os países que têm o inglês como língua oficial, conseguindo assim capturar o efeito da língua estrangeira mais amplamente estudada e falada em Portugal.

Assim, a variável $UEProxLing_j$ é uma variável *dummy* que assume o valor 1 quando o país j , pertencente à UE tem português, espanhol ou inglês como língua oficial e 0 caso contrário. A esta variável juntou-se também o PIB real PPP (paridade poder de compra) a preços de 2011 de todos os 98 países, dando origem ao seguinte modelo:

$$\ln(T_{ij}) = \beta_0 + \beta_1 UEProxLing_j + \beta_2 \ln D_{ij} + \beta_3 \ln PIB + \varepsilon_{ij} \quad (6)$$

A Tabela 4 abaixo mostra que o modelo é globalmente significativo e que todas as variáveis têm capacidade explicativa.

Gostaríamos de realçar que a qualidade do modelo aumenta com a introdução da possibilidade de o país pertencer à UE, juntamente com aquilo a que chamámos proximidade linguística. Assim, fortalecemos o efeito positivo da proximidade linguística sobre as exportações portuguesas, efeito esse que aumenta quando os países pertencem à UE. Também o PIB provoca um efeito positivo no volume de exportações, como aliás está de acordo com os pressupostos iniciais do modelo gravitacional.

Tabela 4 Resultados da estimação do modelo (6)

Variáveis explicativas	Ln Exportações	
	Coefficiente MQO	Coefficiente Estandarizado (Beta)
Constante	15,563 (1,702)	-----
UEProxLing	0,634 (0,251)	0,235
LnD _{ij}	-0,788 (0,199)	-0,376
LnPIB	0,078 (0,027)	0,263
<hr/>		
F = 12,828		
<hr/>		
R ² = 0,293		
<hr/>		

Notas:

Desvio padrão entre parêntesis.

Nível de significância de 5%.

Tendo em conta apenas os países pertencentes ao bloco económico UE, organizámo-los consoante a família linguística a que pertence a sua língua oficial, de modo a estudarmos o modelo (6) apresentado acima. Na linha de um estudo que efetuámos recentemente (Ferro e Ribeiro, 2016), propomos uma abordagem tripla para a influência da língua no comércio externo português, após agruparmos os 28 estados-membros da UE segundo as suas famílias linguísticas. Os critérios subjacentes à nossa classificação foram:

(i) critérios linguísticos: as línguas foram classificadas de acordo com um princípio etimológico, com base na família linguística a que pertencem;

(ii) semelhança entre línguas: dado que o português é uma língua românica, optámos por incluir as línguas pertencentes a esta família na nossa análise, dando assim conta da semelhança existente entre os membros de uma mesma família linguística;

(iii) línguas estrangeiras: a língua estrangeira mais comumente estudada em Portugal é atualmente o inglês, uma língua germânica, seguido de duas línguas românicas (francês e espanhol), por sua vez seguidas por outra língua germânica, o alemão (Comissão Europeia, 2012; Eurostat, 2015), o que nos levou a incluir na nossa análise também as línguas germânicas.

Dado que, nesta fase do nosso estudo, nos interessava isolar as duas famílias linguísticas mais relevantes para o comércio externo de Portugal, tendo em conta a classificação do português e também as políticas linguísticas do país no que toca ao ensino e aprendizagem de

línguas estrangeiras, classificámos todas as restantes línguas como pertencentes ao grupo Outras, eliminando assim a necessidade de uma classificação mais pormenorizada.

Na linha de Ferro e Ribeiro (2016), considerámos as variáveis *dummy* R_j , G_j e O_j para identificar respetivamente a família de línguas românicas, germânicas e outras. O nosso objetivo era analisar se existe uma relação direta entre as exportações portuguesas para um determinado país e o grupo linguístico a que pertence a língua oficial desse país. Assim, a variável R_j é 1 quando o país j tem uma língua oficial românica (e 0 caso contrário) e G_j quando o país j como uma língua oficial germânica. No caso de uma dessas variáveis ser 1, a variável O_j é 0, inversamente, o último seria 1 quando o país tem uma língua oficial que não pertence a qualquer destas duas famílias. No entanto, econometricamente este grupo não pode ser utilizado em conjunto com as outras duas variáveis uma vez que provocaria multicolineariedade dada a relação linear que existe entre as três variáveis independentes.

$$\ln(T_{ij}) = \beta_0 + \beta_1 R_j + \beta_2 G_j + \beta_3 \ln D_{ij} + \varepsilon_{ij} \quad (7)$$

A Tabela 5 abaixo apresenta os resultados da estimação do modelo (7) e mostra que o modelo é globalmente explicativo e que todas as variáveis possuem capacidade explicativa.

Tabela 5 Resultados da estimação do modelo (7)

Variáveis explicativas	Ln Exportações	
	Coefficiente MQO	Coefficiente Estandarizado (Beta)
Constant	19,873 (5,388)	-----
R_j	2,532 (0,843)	0,565
G_j	1,566 (0,574)	0,425
$\ln D_{ij}$	-1,137* (0,679)	-0,284
F = 10,297		
R ² = 0,553		

Notas:

Desvio padrão entre parêntesis.

Nível de significância de 5%.

* Nível de significância de 10%.

Partindo da análise da Tabela 5, gostaríamos de salientar alguns pontos que nos parecem relevantes. Em primeiro lugar, existe uma relação direta entre o volume das exportações portuguesas e o facto de o país de destino ter uma língua oficial românica. Uma vez que este

também é o grupo linguístico em que se insere o português, este resultado era esperado, dado que, quando os países compartilham a mesma língua ou uma língua muito próxima a barreira linguística é esbatida ou apagada e, conseqüentemente, os custos da transação tendem a ser menores. Encontramos, desta forma, evidência para a H3, na medida em que, tendo em conta os estados-membros da UE, o volume de exportações portuguesas é mais elevado para países com os quais Portugal partilha uma proximidade linguística.

Em segundo lugar, apesar de terem um impacto menor do que o grupo românico, também o conjunto de línguas germânicas possui capacidade explicativa. Esta constatação, deve-se ao facto de Portugal ter como um dos seus principais parceiros comerciais o Reino Unido, cuja língua oficial, o inglês, é uma língua germânica.

Por último, ainda que com capacidade explicativa menor face aos modelos anteriores, a distância provoca um efeito menor no volume de exportações. Esta situação pode ser justificada pelo facto de a distância entre os países que pertencem à UE não ser muito grande, pelo que não causa um impacto tão significativo.

Conclusões

As razões pelas quais a maior parte das exportações portuguesas tem como país de destino um estado-membro da UE vão muito para além da integração económica europeia e da partilha de um mercado comum. Como tivemos oportunidade de observar econometricamente ao longo deste artigo, a proximidade física e a proximidade linguística são dois fatores relevantes.

No que toca às relações comerciais entre Portugal e os países que constituem o Mercosul, e apesar da proximidade linguística que o país mantém com todos os membros desse bloco económico, as trocas comerciais ainda não são significativas. Ao contrário do que acontece relativamente à maioria dos estados-membros da UE, Portugal partilha com o Brasil a mesma língua e com os restantes países do Mercosul tem aquilo a que chamámos proximidade linguística, dado o português e o espanhol pertencerem à mesma família linguística. Assim, e a par de todos os esforços diplomáticos que estão a ser realizados entre a UE e o Mercosul de forma a promover a existência de livre comércio entre ambos os blocos económicos, será de promover também a existência de maiores ligações entre as empresas portuguesas e estes países, aproveitando a alavancagem que a proximidade linguística que possuímos pode efetivamente proporcionar.

Acreditamos que o nosso estudo contribui para a literatura sobre o comércio internacional português, alertando para a relação entre as exportações portuguesas e a língua falada no país de destino. De modo a testarmos as hipóteses que referimos no início deste artigo, analisámos dados relativos às trocas comerciais estabelecidas entre as empresas portuguesas e empresas sediadas nos 98 principais parceiros comerciais para onde estas

exportam. Concluimos que, como esperado, a língua não é o único determinante para o comércio externo e que, embora desempenhe um papel na escolha dos parceiros comerciais, a sua relevância está subestimada no contexto do comércio externo português.

No futuro, tencionamos estender a nossa análise para lá das exportações de bens, incluindo também as importações e os serviços. Acreditamos que o nosso trabalho poderá servir para legitimar políticas linguísticas com vista à promoção de relações mais estreitas entre Portugal e os países que compõem o Mercosul, a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) e até mesmo a União Africana (UA), aproveitando a base comum que é a língua portuguesa, presente como língua oficial nas três organizações.

Referências bibliográficas

ADSERÀ, Alicia; PYTLIKOVA, Mariola - The role of language in shaping international migration. *The Economic Journal*, 125:586 (2015) F49-F81.

AITKEN, Norman. D. - The Effect of the EEC and EFTA on European Trade: A temporal cross-section analysis. *The American Economic Review*, 63:5 (1973) 881-892.

ANDERSON, James. E. - A theoretical foundation for the gravity equation. *The American Economic Review*, 69:1 (1979) 106-116.

BERGSTRAND, Jeffrey H. - The Heckscher-Ohlin-Samuelson model, the Linder hypothesis and the determinants of bilateral intra-industry trade. *The Economic Journal*, 100:403 (1990) 1216-1229.

BREUSS, Fritz; EGGER, Peter - How reliable are estimations of East-West trade potentials based on cross-section gravity analyses? *Empirica*, 26:2 (1999) 81-94.

CHISWICK, Barry R.; MILLER, Paul W. - Linguistic distance: A quantitative measure of the distance between English and other languages. *Journal of Multilingual and Multicultural Development*, 26:1 (2005) 1-11.

COMISSÃO EUROPEIA - Europeans and their languages [Em linha]. *Special Eurobarometer 386*. Directorate-General for Communication, 2012. [29-03-2016]. Disponível em WWW: < URL: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_386_en.pdf >

EGGER, Peter H; LASSMANN, Andrea - The language effect in international trade: A meta-analysis. *Economics Letters*, 116:2 (2012) 221-224.

ENDO, Massahiro - Trade Creation and Trade Diversion in the EEC, the LAFTA and the CMEA: 1960-1994. *Applied Economics*, 31:2 (1999) 207-216.

EUROSTAT (2015). News release, 164/2015 [Em linha]. Eurostat Press Office. [25/03/2016]. Disponível em WWW: < URL: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7008563/3-24092015-AP-EN.pdf> >

FEENSTRA, Robert C. - Border effects and the gravity equation: Consistent methods for estimation. *Scottish Journal of Political Economy*, 49:5 (2002) 491-506.

FERRO, Maria João; COSTA, Rute - The economic value of language (Ch. 10). In O. GOMES & H. F. MARTINS (Eds.). *Advances in applied business research: The L.A.B.S. Initiative*. New York: Nova Publishers, 2016. ISBN: 978-1-63484-957-9.

FERRO, Maria João; RIBEIRO, Sandra - The role of language in international trade: How does language affect the choice of foreign trading partners? Comunicação apresentada no *Congresso Internacional sobre Interdisciplinaridade nas Ciências Sociais e Humanas*, Faro, 5 e 6 de maio de 2016.

FIDRMUC, Jan; FIDRMUC, Jarko - Foreign languages and trade: Evidence from a natural experiment. *Empirical Economics*, 50:1 (2016). 31-49.

GLICK, Reuven; ROSE, Andrew K. - Does a currency union affect trade? The time-series evidence. *European Economic Review*, 46:6 (2002) 1125-1151.

HELLIWELL, John F. - *How much do national borders matter?* Washington: Brookings Institution, 2000. ISBN 0-8157-3554-5.

HELPMAN, Elhanan; KRUGMAN, Paul R. - *Market structure and foreign trade: Increasing returns, imperfect competition, and the international economy*. Cambridge, MA & Londres: The MIT Press, 1985. ISBN: 9780262081504.

ISPHORDING, Ingo Eduard; OTTEN, Sebastian - The costs of Babylon: Linguistic distance in applied economics. *Review of International Economics*, 12:2 (2013) 354-369.

JENSEN, John B. - On the mutual intelligibility of Spanish and Portuguese. *Hispania*, 72:4 (1989) 848-852.

KALIRAJAN, Kaleeswaran - Stochastic varying coefficients gravity model: An application in trade analysis. *Journal of Applied Statistics*, 26:2 (1999) 185-193.

KEPAPTSOGLU, Konstantinos; KARLAFTIS, Matthew G.; TSAMBOULAS, Dimitrios - The gravity model specification for modeling international trade flows and free trade agreement effects: A 10-year review of empirical studies. *The Open Economics Journal*, 3 (2010) 1-13.

LOHMANN, Johannes - Do language barriers affect trade? *Economics Letters*, 110:2 (2011) 159-162.

MARSCHAK, Jacob The Economics of Language. *Behavioral Science*, 10:2 (1965) 135-140.

MÉLITZ, Jacques - Language and foreign trade. *European Economic Review*, 52:4 (2008) 667-699.

MÉLITZ, Jacques; TOUBAL, Farid - Native language, spoken language, translation and trade. *Journal of International Economics*, 93:2 (2014) 351-363.

NASCIMENTO, Fábio; JÚNIOR, Dilmar Pregardier - A evolução do modelo gravitacional na economia. *Revista Saber Humano: Revista Científica da Faculdade Antonio Meneghetti*, 3:4 (2013) 163-175.

NITSCH, Volker - National borders and international trade: Evidence from the European Union. *Canadian Journal of Economics*, 33:4 (2000) 1091-1105.

PINTO, Messias de Sá - Os interesses de Portugal no contexto das relações União Europeia – Mercosul. *Cadernos de Estudos Latino-Americanos*, 4 (2008) 111-129.

POLAK, Jacques J. - Is APEC a natural regional trading bloc? A critique of the ‘gravity model of international trade’. *The World Economy*, 19:5 (1996) 533-543.

SOHN, Chan-Hyun - Does the gravity model explain South Korea’s trade flows? *Japanese Economic Review*, 56:4 (2005) 417-430.

TINBERGEN, Jan - *Shaping the world economy: Suggestions for an international economic policy*. Nova Iorque: The Twentieth Century Fund, 1962.

WALL, Howard J. - Using the gravity model to estimate the costs of protection. *Federal Reserve Bank of St. Louis Review*, 81:1 (1999) 33-40.

Artigo Recebido a 29 de março de 2016 | Aceite a 06 de junho de 2016

O Processo de Bolonha: Discursos e dinâmicas da reformulação educacional nas universidades da União Europeia. Algumas reflexões

***The Bologna Process: Discourses and dynamics of the educational reformulation in the universities of the European Union.
Some reflections***

Brian Macedo
Doutorando CEIS20-UC
E-mail: macedo_brian@hotmail.com

Resumo

Este artigo se propõe analisar o Processo de Bolonha e verificar os discursos e dinâmicas acerca da reformulação da oferta educativa nas universidades pertencentes à União Europeia (UE). Como estratégia metodológica foi realizada uma revisão de literatura resumida e análise documental com o objetivo de compreender os efeitos políticos, econômicos e sociais decorrentes da implantação deste novo regime educacional. Neste sentido, este estudo concluiu que houve significativas mudanças na estrutura das Universidades que possibilitaram avanços na consolidação desta reforma, porém apontou também para a necessidade de acompanhamento e reestruturação de alguns eixos norteadores do Processo de Bolonha para que sua implementação ocorra satisfatoriamente.

Palavras-chave: Processo de Bolonha; União Europeia; Universidade; ECTS; Modelo de Ciclos

Abstract

This article proposes to analyze the Bologna Process and verify the discourses and dynamics about the reformulation of the educational offer in the universities belonging to the European Union (EU). As a methodological strategy, a review of summary literature and documentary analysis with the objective of understanding the political, economic and social effects resulting from the implementation of this new educational regime. In this sense, this study concluded that there were significant changes in the structure of universities that made progress in consolidating this reform, but also pointed to the need to follow up and

restructure some of the Bologna Process guidelines so that this implementation happen satisfactorily.

Keywords: Bologna Process; European Union; University; ECTS; Model Cycles

Introdução

Segundo Oliveira¹, a Universidade, ao longo dos séculos, esteve em sucessivos processos de transformação. Surgiu no ocidente entre os séculos XI e XII, no período medieval, almejando unificar os processos culturais, bem como agregar o pensamento intelectual daquela época. Estas Universidades também conhecidas como Escolásticas, passaram por uma significativa transformação a partir dos séculos XVI e XVII mediante, dentre outros fatores, às influências do pensamento renascentista que contemplava uma configuração de conhecimento alicerçada na ciência e que agregava a associação da educação com a profissionalização dentro dos currículos nas chamadas Universidades vocacionais (Janoti²).

Em decorrência dessas modificações Santos e Filho³ afirmam que, a Universidade adentrou em algumas crises decorrentes da impossibilidade em realizar determinadas funções que, ao longo dos séculos, foram se modificando mediante as novas contingências e demandas sociais, políticas e principalmente económicas. Os autores destacam a crise de hegemonia, que emerge a partir do conflito das funções tradicionais da universidade com as que surgiram no decorrer do século XX – a princípio as instituições almejavam uma formação centralizada na produção cultural das elites o que posteriormente foi se alterando em decorrência do avanço do processo de industrialização para uma formação focada na qualificação de profissionais para atender às novas exigências do sistema neoliberal.

Na atualidade, uma nova crise evidencia-se decorrente, por exemplo, dos avanços tecnológicos, reconfigurações políticas, globalização e defasagem dos processos metodológicos e formativos existentes no sistema educacional que não conseguem contemplar as novas configurações da estrutura do conhecimento, bem como as demandas do ensino superior e mercado de trabalho que buscam profissionais com formação multidisciplinar e interdisciplinar para desempenhar distintas atividades em variadas áreas de intervenção.

No final do século XX e início do século XXI, surgiram movimentos que almejavam reestruturar a Universidade no mundo, destacando-se, por exemplo, O Processo de Bolonha nos países pertencentes à União Europeia (UE) e, o Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais Brasileiras (REUNI) do Ministério da Educação no Brasil.

¹ OLIVEIRA, Terezinha - Origem e memória das universidades medievais: a preservação de uma instituição educacional. In *Revista Varia Historia*. Vol. 23, 2007. [Consult. 25 de Novembro de 2015]. Disponível em WWW: <URL: <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-87752007000100007> >. ISSN 1982-4343.

² JANOTTI, Aldo - *Origens da Universidade: A singularidade do caso Português*. 2ª ed. São Paulo. Editora da Universidade, 1992. ISBN 85-314-0085-6.

³ SANTOS, Boaventura; FILHO, Naomar - *A universidade no século XXI: para uma universidade nova*. Coimbra: Almedina, 2009. ISBN 9789724037219.

Este movimento na Europa foi progressivamente implementado e possuía como meta o prazo de dez anos para alcançar os resultados – integração/convergência do modelo educacional estruturado em três ciclos entre todos os países membros da União Europeia, fortalecimento e competitividade do bloco continental em contrapartida aos demais regimes de ensino superior no mundo e facilitar a mobilidade e empregabilidade entre os cidadãos visto a atualização dos currículos e títulos acadêmicos (Iacobucci⁴).

A partir da compreensão desta realidade, este artigo possui como objetivo investigar, a partir de uma breve revisão bibliográfica e uma análise documental (Documento do Ministério da Ciência e do Ensino Superior de Portugal *Processo de Bolonha*; Tese de mestrado *O processo de Bolonha: um modelo europeu de reforma do ensino superior?*; Livro *A universidade do século XXI: para uma universidade nova*), o Processo de Bolonha e os seus discursos e dinâmicas acerca da reformulação da oferta educativa nas Universidades na União Europeia.

O Processo de Bolonha

O Modelo Unificado do ensino superior da União Europeia vem sendo discutido, desde 1999, a partir do Processo de Bolonha, que almeja uma convergência dos modelos de formação do ensino superior da UE, facilitando a circulação de cidadãos entre as instituições, bem como estimular a autonomia e aprendizagem a partir da “aquisição efetiva de competências, compatíveis com as necessidades do mercado de trabalho num contexto nacional e internacional ao longo da vida” (Ramos, p. 5)⁵.

No entanto, deve-se destacar, que existiram significativos tratados e convenções que antecederam a Declaração de Bolonha e que também auxiliaram no processo de reforma universitária na UE. A Convenção de Lisboa que ocorreu em abril de 1997, por exemplo, intensificou as discussões acerca da europeização da educação superior a partir da criação de “um espaço económico mais dinâmico e competitivo do mundo baseado no conhecimento e capaz de garantir um crescimento económico sustentável, com mais e melhores empregos e com maior coesão social”⁶

No ano seguinte, em 25 de maio de 1998, ocorreu uma reunião entre os ministros da educação da Alemanha, França, Itália e Reino Unido, em Paris, considerada por diversos autores o marco inicial para a concretização da Declaração de Bolonha no ano

⁴ IACOBUCCI, Gabriele. *O processo de Bolonha: um modelo europeu de reforma do ensino superior? – O impacto nas outras regiões do mundo (o caso da América Latina e do Brasil)* (Tese de Mestrado, texto policopiado). Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra, Coimbra, 2012.

⁵ RAMOS, Ana, coord. - *A Concretização do Processo de Bolonha em Portugal – Encontro Nacional*. Castelo Branco: Serviços Gráficos do IPCB, 2012. [Consult. 12 de Dezembro de 2015]. Disponível na internet: <URL: <http://repositorio.ipcb.pt/handle/10400.11/1765>>. ISBN 978-989-8196-22-4.

⁶ Informações consultadas no Documento do Ministério da Ciência e do Ensino Superior de Portugal no site: <http://docplayer.com.br/1964492-Processo-de-bolonha-processo-de-bolonha.html>

subsequente. Esse encontro teve como objetivo debater o ensino superior na UE a partir, pioneiramente, da ideia de área comum e/ou bloco integrado entre os países e não mais isoladamente como vigente naquele período. Surge então, em decorrência desta reunião, a Declaração conjunta sobre a harmonização da arquitetura do sistema de ensino superior europeu – Declaração de Sorbonne – que “já sustentava as premissas assinaladas e que colocou como objetivos gerais a mobilidade dos estudantes, a empregabilidade dos diplomados no espaço europeu e a competitividade internacional do sistema europeu do Ensino Superior”⁷.

Influenciada diretamente por estes acontecimentos, em junho de 1999, vinte e nove Ministros da Educação dos Estados europeus assinaram um acordo intergovernamental nomeado a Declaração de Bolonha, que almejava “promover o sistema europeu de educação superior em todo o mundo, tornando-o fortemente competitivo face, sobretudo, aos Estados Unidos da América” (Lima, Azevedo & Catani, p. 10)⁸.

Segundo o Documento produzido pela Confederação Europeia das Conferências de Reitores e pela Associação Europeia de Universidades (CRE) em fevereiro de 2000, o crescimento de qualquer nação pode ser mensurado a partir da influência de sua cultura nas demais nações. Assim, as universidades europeias, instrumento essencial para difusão cultural e económico em qualquer país, assumem na atualidade um viés competitivo em busca de prestígio, acolhimento de novos estudantes e recursos financeiros perante as demais instituições superiores no mundo.

Desta forma, ainda segundo este documento, a Declaração de Bolonha assume como objetivo claramente definido criar um espaço europeu para o ensino superior de forma a melhorar a empregabilidade e mobilidade de cidadãos e melhorar a competitividade internacional do ensino superior europeu; aderir um esquema comum de graus compreensíveis e comparáveis, também através da implementação do Suplemento de Diploma e introduzir níveis pré-graduado e graduado em todos os países, com os primeiros graus não inferiores a três anos e com relevância para o mercado de trabalho.

Outro objetivo da declaração de Bolonha referia-se à reformulação metodológica, pedagógica e curricular no processo formativo, ressignificando o papel do estudante frente as novas demandas da sociedade na contemporaneidade. A partir desta realidade, o estudante passará a ter oportunidades para o desenvolvimento de competências pessoais (aprender a pensar, aprender a aprender, aprender a fazer e aprender a comunicar) modificando o seu papel no processo de aprendizagem a partir de novas metodologias que valorizem o aprendizado mais prático, autónomo e activo, alicerçado no trabalho laboratorial e de

⁷ Informações disponíveis do site: <http://portal.ipc.pt/portal/portal/cursos/bolonha/oquee>

⁸ LIMA, Licínio, AZEVEDO, Mário, CATANI, Afrânio. “O processo de Bolonha, a avaliação da educação superior e algumas considerações sobre a Universidade Nova”. In *Revista Avaliação*. Vol. 13, 2008, p. 7-36. [Consult. 18 de dezembro de 2015] Disponível em WWW: <<http://dx.doi.org/10.1590/S1414-40772008000100002>>. ISSN 1982-5765.

campo, na resolução de problemas, no estudo de casos, no desenvolvimento de projectos e na aprendizagem à distância.⁹

Para contemplar esta reformulação na gestão educacional foi preciso uma articulação entre os países e representantes das universidades, pois para alcançar este empoderamento dos discentes foi necessário adotar, dentre várias estratégias, uma atualização no processo formativo (modelo de ciclos e estrutura curricular – sistema de créditos mais abrangente). Iacobucci afirma que “a questão da organização dos cursos era de natureza exclusivamente nacional e não havia qualquer esforço de convergência a nível continental, sendo consequência disso uma absoluta fragmentação e diversidade dos cursos oferecidos na Europa, com óbvias dificuldades na comparabilidade e reconhecimento das qualificações” (2012, p.26).

Por conseguinte, influenciado pelos princípios da Declaração de Sorbonne e principalmente no Programa Erasmus¹⁰ - que já utilizava um sistema semelhante de créditos para reconhecimento académico de alunos estrangeiros em seu programa de mobilidade - é adotado progressivamente pela grande maioria dos países que aderiram ao Processo de Bolonha o sistema de créditos European Credit Transfer and Accumulation System (ECTS).

Nesse sistema, ficou definido, a partir da Declaração de Berlim em 2003, que em um ano escolar regular, de quarenta semanas, o aluno pode realizar sessenta créditos em tempo integral. Vale ressaltar, que existe uma variação entre vinte e cinco e vinte e oito horas para cada unidade de crédito e esta definição de carga horária fica a critério de cada Universidade adequar mediante sua estrutura pedagógica. No entanto, essa escolha precisa corresponder ao trabalho desenvolvido pelos estudantes em suas aulas teóricas, laboratoriais, práticas, seminários, preparação de projetos, exames, avaliações, estágios etc.

O ECTS é antes do mais um instrumento destinado a criar transparência, a estabelecer as condições necessárias para a aproximação entre os estabelecimentos e a ampliar a gama de opções propostas aos estudantes. A sua aplicação pelos estabelecimentos facilita o reconhecimento dos resultados académicos dos estudantes graças à utilização de medidas compreendidas da mesma forma por todos — os créditos e as notas — e proporciona uma grelha de interpretação dos sistemas nacionais do ensino superior. O ECTS assenta em três elementos de base: *informação* (sobre os programas de estudo e os resultados do estudante), *acordo mútuo* (entre os estabelecimentos parceiros e o estudante) e a utilização de *créditos ECTS* (valores que indicam o volume de trabalho efectivo do estudante). (Comissão Europeia, p. 2)¹¹.

⁹ Informações complementares podem ser verificadas no site <http://www.estg.ipg.pt/bolonha/>

¹⁰ Para maiores informações acerca do Programa Erasmus consultar o site: <http://www.dges.mctes.pt/DGES/pt/Reconhecimento/Mobilidade/Erasmus/>

¹¹ COMISSÃO EUROPEIA. *Sistema Europeu de Transferência de Créditos – Manual do Utilizador*

Segundo Iacobucci a “ adoção dos “resultados de aprendizagem” constitui um instrumento para calcular, com base em critérios prévios, a carga de trabalho que cada unidade curricular requer (para alcançar os ditos “resultados”), sendo assim possível definir o número de ECTS a ela relativo” (2012, p.32). Desta forma, o Sistema Europeu de Transferência e Acumulação de Créditos corresponde ao somatório destas atividades, resultando em uma média ponderada que considera com maior precisão o processo de desenvolvimento de habilidades do estudante, tornando assim sua avaliação reflexo dos resultados da aprendizagem e competências construídas, valorizando e reconhecendo o aluno como centro destas produções de competências.

Distinto do modelo adotado anteriormente, que cristaliza as matrizes curriculares dos cursos formativos, o ECTS almeja melhorar a compatibilidade dos programas de ensino, a partir de um modelo unificado - não necessariamente igual já que não é obrigatório – onde as universidades dialogam e juntas debatem e elaboram as bases curriculares, bem como sistemas de avaliações, facilitando assim a mobilidade estudantil; elevação da qualidade do ensino; flexibilidade e diversidade nas trajetórias formativas e aprendizagem cultural ao longo da vida.

De acordo com Iacobucci (2012) *apud* Comissão Europeia (2009):

Poderemos afirmar com algum grau de certeza que, em última instância, as grandes finalidades do Sistema que estamos a analisar, são: 1) a efectiva promoção dessa nova abordagem pedagógica, com tudo o que ela implica, em termos de flexibilização do curriculum e, portanto, de poder de escolha de percursos diferenciados por parte do estudante (incluindo a acrescentada possibilidade de empreender períodos de estudo no estrangeiro); e 2) obviamente, a afirmação de um instrumento rigoroso para os mecanismos de reconhecimento, baseado sim no cálculo da quantidade de trabalho, mas também em um conjunto de resultados de aprendizagem certificados e verificáveis por parte das outras instituições de ensino (p. 32).

Corroborando com esta realidade, o Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior de Portugal afirma que o ECTS possui grande relevância, pois configura-se como um instrumento de flexibilidade e mobilidade ocasionando transformações nas organizações curriculares, pedagógicas e também no sistema de avaliação e acreditação. Possibilita uma construção do conhecimento mais participativa alicerçada nas competências de aprender a pensar, aprender a aprender e aprender a ensinar. Assim, favorece uma formação que ultrapassa “um sistema curricular tradicional baseado na “justaposição”

do ECTS. 1988. Recuperado em 20 setembro, 2015 de http://www.uc.pt/ge3s/pasta_docs/ects_manual-utilizador310398.pdf

de conhecimentos para um sistema centrado no desenvolvimento de áreas curriculares alargadas, desenhadas em função dos objectivos de formação a prosseguir¹²”.

No entanto, ressalta-se que para consolidação deste Espaço Europeu de Ensino Superior, foi necessário também, a partir de 1998, elaborar o documento “Suplemento ao Diploma”, criado pelo Conselho Europeu em conjunto com a UNESCO, que estabelece um conjunto de informações norteadoras para as instituições em seus processos de reconhecimento. Porém, foi no encontro ministerial de Berlim em 2003, que foi determinado com maior clareza os princípios reguladores deste documento e também estipulado o prazo (até 2005) para difusão integral destas diretrizes em todas as universidades.

Segundo o Ministério da Ciência e do Ensino Superior de Portugal “O Suplemento ao Diploma assume um papel fundamental como instrumento de mobilidade uma vez que descreve a natureza e o conteúdo dos programas curriculares, o nível de qualificações e presta informação sobre o sistema do ensino superior”¹³ tais como o número de créditos, por cada unidade curricular abrangendo todas as formas de trabalho previstas, incluindo horas de contacto e horas dedicadas a estágios, projectos, trabalhos no terreno, estudo e avaliação; classificação das unidades curriculares; classificação e qualificação final dos cursos e graus; menção qualitativa; sistema europeu de comparação de classificações, etc.

Vale ainda destacar, complementando esse conjunto de ações adotados no Processo de Bolonha, a nova organização em ciclos que as universidades vêm adotando como resposta aos novos paradigmas da construção do saber, bem como as novas demandas do mercado de trabalho. Segundo Tauch:

durante a década de 90 do século passado, alguns governantes europeus começaram a identificar na estrutura dos currículos académicos do próprio país a causa dos problemas do sistema nacional de ensino superior, nomeadamente: a longa duração dos estudos (“amiúde 7-8 anos para cursos de duração nominal de 5 anos”) e, conseqüentemente, os custos (públicos e privados) elevados, a dificuldade na reconhecimento dos títulos a nível internacional (e portanto o decréscimo de estudantes estrangeiros), taxas de abandono elevadas, elevados graus de desemprego entre graduados, falta de flexibilidade e adaptabilidade dos programas de estudo (p. 2-3)¹⁴.

Sendo assim, em resposta as estas problemáticas supracitadas, é adotado progressivamente nas universidades da UE a nova organização de ensino superior estruturada em três ciclos. Neste modelo, o primeiro ciclo confere o grau de licenciado e possui duração

¹² Informações consultadas no Documento do Ministério da Ciência e do Ensino Superior de Portugal no site: <http://docplayer.com.br/1964492-Processo-de-bolonha-processo-de-bolonha.html>

¹³ Informações consultadas no site: <http://docplayer.com.br/1964492-Processo-de-bolonha-processo-de-bolonha.html>

¹⁴ TAUCH, Christian. Understanding the characteristic of European Degree Structure, *in* European University Association (EUA): Bologna Handbook: “making Bologna work”. 2006. Berlim: RAABE.

que varia entre seis a oito semestres – três anos -, contendo a carga horária mínima de cento e oitenta créditos (ECTS). Ao longo desta formação, privilegia-se uma abordagem generalista, permitindo ao estudante transitar por múltiplas áreas do conhecimento. Desta forma, mesmo conferindo um diploma ao término desta etapa, a inserção no mercado de trabalho ocorre apenas parcialmente, abrangendo somente as demandas que não necessitam de uma formação especialista. Vale salientar, que para continuidade nos ciclos posteriores, é obrigatório a conclusão desta primeira etapa formativa.

No segundo ciclo, após conclusão dos noventa e/ou cento e quarenta créditos, ao longo de dois anos (dois ou quatro semestres) o estudante ganha o título de mestre, especializando-se uma área profissionalizante (engenharias, psicologia, etc.) ampliando as possibilidades de inserção no mercado de trabalho. Vale destacar, que os cursos de mestrados podem ser integrados ao primeiro ciclo, deste que seja ofertado pela instituição a modalidade de mestrado integrado, que junta o 1º e 2º ciclo em uma mesma formação no período de cinco anos. Desta forma, a formação científica essencial dos estudantes licenciados é assegurada durante o período do 1º ciclo, mas o exercício pleno da profissão que corresponde à sua área de formação exigirá uma formação suplementar que é ofertada pelo 2.º ciclo, ou seja, pelo mestrado.

Por fim, o terceiro ciclo, que possui duração de no mínimo seis semestres (três ou quatro anos), confere ao estudante, ao término desta etapa, o grau de doutor, podendo também ser integrado aos ciclos anteriores, desde que contemple o mínimo de dezesseis semestres de formação. Este ciclo possui como objetivo aprofundar o conhecimento no campo das investigações, bem como formar profissionais aptos para desenvolver atividades nas universidades (pesquisa, extensão e docência).

Vale sobrelevar, que para alcançar esta realidade (transformação política, económica, cultural e educacional), foram necessários encontros periódicos para elaboração e ratificação das diretrizes e normas debatidas nas reuniões intergovernamentais, como por exemplo, as de Praga (2001), Berlim (2003) e Bergen (2005). No entanto, mesmo com os grandes avanços conquistados até o ano de 2010 (primeira data estipulada para conclusão desta reforma), será necessária uma meta maior, em resposta, dentre muitas outras, a diversidade de modelos que existiam nos países europeus, para assim efetivar integralmente o Processo de Bolonha e suas diretrizes (Pimentel¹⁵).

Conclusões

Na atualidade, a universidade adentra em uma nova crise de identidade, reflexo do esgotamento, ainda influenciado por estruturas de ensino seculares, que não mais planifica

¹⁵ PIMENTEL, Alessandra, Coord. *Projeto pedagógico dos Bacharelados Interdisciplinares*. Salvador, 2008. [Consult. 18 de outubro de 2015]. Disponível em WWW: <URL: https://www.ufba.br/sites/devportal.ufba.br/files/implant_reuni.pdf>.

em seus objetivos apenas valores formativos culturais e científicos. A possível inclinação para a lógica mercantilista assume um papel norteador nestas instituições tanto nos debates políticos, como também na organização de cursos e projetos pedagógicos (Santos e Filho, 2009).

Além disso, com a expansão do pensamento capitalista, avanço tecnológico, globalização, dentre outros fatores, a produção e difusão do conhecimento foi modificada, exigindo novas ferramentas e estratégias para manuseá-la. O modelo cartesiano centrado na disciplinaridade, apesar de sua relevância para os avanços sociais, não sustenta mais as novas demandas do mundo globalizado produtor de informações ininterrompidamente.

Desta forma, fica evidente, assim como discutido neste artigo, a necessidade de uma reforma educacional que acompanhe essa evolução e sintonize a universidade novamente como eixo central da produção do conhecimento e cultural da sociedade. Neste contexto, percebeu-se que o surgimento do Processo de Bolonha configurou-se como um movimento intergovernamental que anseia atender as novas demandas da sociedade e confrontar a atual crise identitária das universidades europeias.

Sendo assim, foi planejado, a partir destas novas necessidades, uma reforma do ensino superior na UE de forma integrada, almejando garantir o fortalecimento económico perante demais países do mundo, ressignificar a estrutura de títulos académicos, modificar o papel do estudante diante de sua trajetória formativa e aumentar a empregabilidade dos egressos.

Ao longo dos últimos 15 anos, desde a implementação do Processo de Bolonha, muitos avanços ocorreram, desde a adesão integral de todos os Estados membros da União Europeia a esta proposta, até o crescimento significativo dos estudantes matriculados nas universidades europeias. Houve também um avanço expressivo na mobilidade da comunidade académica (estudantes, professores, investigadores, etc.) agregando um aprendizado por competências que ultrapassa o saber meramente teórico (Ramos, 2012).

No entanto, faz-se necessário refletir acerca de algumas considerações, não negando a eficácia dos avanços conquistados pelo Processo de Bolonha, mas com intuito de auxiliar na continuidade desta reforma satisfatoriamente. Com certeza o Processo de Bolonha auxiliou na transformação das universidades, aproximando-as das novas demandas da atualidade. Porém, percebeu-se que pouco se problematizou acerca da integração do ensino superior com as demais esferas educativas (básicas e secundárias), possibilitando, desta forma, uma reforma parcial no sistema educacional, reforçando o distanciamento pedagógico, económico e metodológico entre estas instâncias.

Além disso, mesmo após o desenvolvimento de um novo sistema de créditos e estruturas de ciclos, notou-se que não houve efetivamente capacitações dos gestores e professores das universidades para este rompimento de paradigma, no qual o aprendizado centra-se na interdisciplinaridade e na participação ativa do estudante no processo de formação. Em consequência disso, mesmo com uma participação ampliada dos discentes nas escolhas

das disciplinas, o modelo de ensino permaneceu centrado na transmissão do conhecimento – em sala de aula e demais espaços – respeitando a hierarquia do professor como sujeito autoritário nesta “ditadura do saber”. Assim, foi possível concluir que o estudante encontra-se em um novo modelo de educação (mais eficaz comparado ao anterior), porém com práticas e metodologias semelhantes as utilizadas nas universidades de séculos anteriores, assumindo apenas uma autonomia velada na escolha de disciplinas – isto porque a estrutura de ensino/aprendizagem dos cursos - no geral fazem parte do mesmo plano curricular do movimento pré-bolonha.

Outro aspecto que merece ser abordado após efetivação de Bolonha, refere-se à necessidade de a universidade relacionar educação com mercado de trabalho, como se esta equação fosse natural e inevitável. Ao sugerir esta lógica, fere-se, indubitavelmente, a lógica da formação direcionada ao crescimento pessoal e cultural com valores na formação humanística e resolução de conflitos da atualidade.

Ficou evidenciado, como hipótese após a breve revisão de literatura, a partir da redução da licenciatura, integração do 1º e 2º ciclo, elevadas taxas de propinas e discussão constante acerca da empregabilidade (mesmo sem estudos detalhados que apontem a eficácia deste novo modelo para inserção no mercado de trabalho), que um dos principais resultados esperados com a reforma de Bolonha foi a produção de profissionais em um curto período de tempo e em grande escala para alimentar o sistema neoliberal.

Por fim, destaca-se que ainda é muito recente a implementação do Processo de Bolonha, sendo assim, não é possível uma análise aprofundada acerca dos resultados desta reforma. Por conta disso, justifica-se a carência de estudos acerca desta temática, o que inviabilizou discussões mais sólidas neste artigo (vale mencionar que a pesquisa foi norteadada por uma revisão bibliográfica resumida, o que também contribuiu para conclusões apenas parciais). No entanto, fica evidente mesmo com as problemáticas abordadas, que o Processo de Bolonha oportunizou uma grande reforma nas Universidades, viabilizando uma transformação nos pilares estruturais destas instituições, iniciando uma trajetória para uma reforma educacional cada vez mais relevante para a sociedade.

Algumas referências

MINISTÉRIO DA CIÊNCIA E DO ENSINO SUPERIOR DE PORTUGAL. *Processo de Bolonha*. [Consult. 22 de novembro de 2015]. Disponível em WWW: <URL: <http://docplayer.com.br/1964492-Processo-de-bolonha-processo-de-bolonha.html>

COMISSÃO EUROPEIA. *Sistema Europeu de Transferência de Créditos – Manual do Utilizador do ECTS*. 1998. [Consult. 20 de setembro de 2015]. Disponível em WWW: <URL:http://www.uc.pt/ge3s/pasta_docs/ects_manual-utilizador310398.pdf

IACOBUCCI, Gabriele. *O processo de Bolonha: um modelo europeu de reforma do ensino superior? – O impacto nas outras regiões do mundo (o caso da América Latina e do Brasil)* (Tese de Mestrado, texto policopiado). Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra, Coimbra, 2012.

JANOTTI, Aldo - *Origens da Universidade: A singularidade do caso Português*. 2ª ed. São Paulo. Editora da Universidade, 1992. ISBN 85-314-0085-6.

LIMA, Licínio; AZEVEDO, Mário; CATANI, Afrânio - O processo de Bolonha, a avaliação da educação superior e algumas considerações sobre a Universidade Nova. *Revista Avaliação*. Sorocaba, São Paulo: Campinas. ISSN 1982-5765. 2008, Vol. 13.

OLIVEIRA, Terezinha - Origem e memória das universidades medievais: a preservação de uma instituição educacional. *Revista Varia Historia*. Belo Horizonte. ISSN 1982-4343. 2007, Vol. 23.

PIMENTEL, Alessandra - *Projeto pedagógico dos Bacharelados Interdisciplinares*. Salvador, 2008. [Consult. 18 de outubro de 2015]. Disponível em WWW: <URL: https://www.ufba.br/sites/devportal.ufba.br/files/implant_reuni.pdf>.

RAMOS, Ana - *A Concretização do Processo de Bolonha em Portugal – Encontro Nacional*. Castelo Branco: Serviços Gráficos do IPCB, 2012. [Consult. 12 de Dezembro de 2015]. Disponível em WWW: <URL: <http://hdl.handle.net/10400.11/1765>. ISBN 978-989-8196-22-4.

SANTOS, Boaventura; FILHO, Naomar - *A universidade no século XXI: para uma universidade nova*. Coimbra: Almedina, 2009. ISBN 9789724037219.

TAUCH, Christian. Understanding the characteristic of European Degree Structure. *European University Association (EUA)*. Berlim: RAABE. Bologna Handbook. 2006.

Artigo Recebido a 01 de maio de 2016 | Aceite a 09 de outubro de 2016

Página deixada propositalmente em branco

The object of memory and the memory of the object: refugee crisis in the news on September 2nd 2015

Rooney F. Pinto, MSc – CEIS20-UC
E-mail: rooneypinto@gmail.com

Isabel Maria Freitas Valente, PhD – CEIS20-UC
E-mail: valente.isa@gmail.com

Maria João Guia, PhD – IJ-UC / CINETS
E-mail: maria.joao.guia@ij.uc.pt

Abstract

This article aims to contribute on reflecting about the strict relation between an object (an image) and the memory, particularly regarding the memory in the news on September 2nd 2015 about the refugee crisis. Every year, Porto Editora (a Portuguese press company) holds a survey with ten words in order to elect the word of the year, and, for 2015, the elected one was “Refugees” (Palavra do Ano, 2015); this would be one more evidence of the impact of this issue in the news. The photo of a dead Syrian child on a beach in Turkey has become one of the most striking images of the refugee crisis in 2015. Curiously, *Muerte a las puertas del paraíso* (Death on paradise’s gates) was the headline exactly fifteen years ago, on September 2nd 2000, when photojournalist Javier Bauluz caught the image of a dead immigrant who tried to cross illegally, facing down the sand on a beach in Spain. In both cases, could we say the image overcomes the news? Which one is to be considered the object of the memory: the refugee crisis itself or the image of the dead Syrian child as an icon of this crisis? The theoretical framework stands on a threefold argument: 1. Object, memory and discourse; 2. The memory of the news; 3. Europe, migration and refugee crisis. Finally, two interviews were undertaken (as part of the pilot study) in order to verify if the memory of the object were sufficient enough to turn it into the object of the memory, as well as, whether one’s memory were somehow relevant to establish a collective memory.

Keywords: Memory; News; Image; Refugee crisis; Migration processes.

1. Object, memory and discourse.

Memory is one of those research fields that interacts with different areas of knowledge such as History, Philosophy, Anthropology, Sociology, Psychology, Psychiatry

and Linguistics. Its presence through the formation and recognition of social identities is directly related to the human capacity to build, transform and perpetuate it. This can be illustrated by the etymologic essence of *zekher*, a Hebrew word for “record”, but that also refers to “remember” (Candau, 2014, p. 107). Our memories are built by many frames (recordings) that adjust themselves to fit in our narratives, as stated by Ricoeur, who prefers an Aristotelian approach to refer to *mimesis* as a construction, in which the dramatization adjusts itself in a reflection of the relation between narrative and time (Farquhar, 2010, pp. 39-52; Ricoeur, 1984, 2003). Therefore, a story is told as it was recorded in the memory, even if it doesn't rely on facts. Since childhood, we get used to learn the facts and we build our memory set with them, full of information from our daily experiences. This learning dynamics evolves as we age, as well as our relationship with the media becomes more intense, thus, in this contemporary discourse, social and cultural representations of the memory are also mental and public representations (Candau, 2014, p. 24).

Objects come to life and are given meaning in the memory itself, in a network of information in permanent symbolic transformation¹. Calvino (2009, p. 23) says that “Memory is redundant: it repeats signs so that the city can begin to exist”, in other words, the city begins to exist in one's memory from the repetition of symbolic signs that give shape and meaning to that memory. The memory of the present is full of associative objects, in an increasingly intense connection between the object and the message, and this intrinsic association on communication finds its way in the Ricoeur's work on metaphor, in which the author says the metaphor explores the figure in the speech, where words bring out an idea or even related feelings which may or may not be physically represented (Ricoeur, 2003, p. 168). Within the discourse, object and message come together as one set of meanings for the message receiver², who will go beyond simple perception towards meaningfulness. Taking still Ricoeur's work on metaphor into account, a message is most likely assimilated when it is persistent or highly appealing to the receiver. This is because the message itself relies on codes, that were consciously or not introduced in it, therefore it's up to the receiver to decode the message according to her/his visual and symbolic culture and even to the levels of interaction between the receiver and associated objects; in other words, the symbolic memory will dictate how capable a receiver is in order to decode a message. As American psychologist Jerome Bruner argues that the symbolic memory is built upon sets of meanings that are absorbed from persistent and relevant situations, on which one builds up her/his sense of identity and ownership, but, most importantly, all through the use of language: “*Symbolic* meaning, then, depends in some critical

¹ This could easily be linked to the relation between *mimesis* and *muthos* from Ricoeur's work (Farquhar, 2010, pp. 43-44; Ricoeur, 1984, pp. 52-53).

² Anyone involved in the message receiving/exchanging process, as a reader or a listener, is to be considered as “receiver”.

fashion upon the human capacity to internalize such a language and to use its *system* of signs as an interpreting in this ‘standing for’ relationship”³ (Bruner, 2008, p. 89). This relationship and its representation phenomena are easily understood when you think of someone’s narrative (a discourse either read or heard) about her/his experience in a place (which usually involves interaction and connections), where its symbolic value is almost part of her/his identity, “when talking about a place, one calls upon its symbolic image and her/his discourse unveils the importance (significance) that is given to the place”⁴ (Figueiredo, Trigo, Ferreira, & Mota, 2014, p. 222).

2. The memory of news

We relate the facts, but it is society that builds your memory on them. The relevance of the narrated episodes is totally dependent on the public, the viewer who watches the narrative and appropriates the message, but “The way information is disclosed - through verbal or visual language - interfere with its powers of meanings and possible interpretations”⁵ (Ayoub, Ayoub, & Oliveira, 2012, p. 16). The message in the journalistic communication is high point of our narrative ability, sometimes acting more powerfully than works of fiction. The plurality of narrative resources and dissemination of news media became a ubiquitous power in all societies developed technologically. If before people gathered around a radio or a person who was reading a newspaper to those who could not read, now under an increasing number of readers and technological resources, you can read the newspaper on your phone, smart TVs, computer, iPad/tablet or even your watch. Faced with this massive coverage of exposure opportunities to the news, an individual can now be more easily affected by the news of a tragedy than twenty years ago, or not. Overexposure to the news made them “trivialized” and “uninteresting”, and in this context, tragedies take on the role of the news as a major impact tools in the news.

It’s for being so sudden and unexpected that tragedies can capture the attention of all the media. National tragedies can be defined as interruptions of daily life and ordinary daily transmissions. Hence the repeated images, testimonies, interviews and commentaries of tragedies for weeks (Vilaça, 2013, p. 30).⁶

³ English version from Bruner, Jerome (1986). *Acts of meaning*. Cambridge, Massachusetts; London, England: Harvard University Press, p. 69.

⁴ Free translation: “Ao falar sobre o lugar, recorre-se à sua imagem simbólica e seu discurso revela a importância (significância) que lhe atribui.”

⁵ Free translation: “A forma como as informações são divulgadas – através da linguagem verbal ou visual – interfere em suas atribuições de sentidos e possíveis interpretações.”

⁶ Free translation: “É por serem tão repentinas e inesperadas que as tragédias conseguem captar a atenção de todos os órgãos de comunicação. As tragédias nacionais podem ser definidas como interrupções de vida quotidiana e das normais transmissões diárias. Daí as repetidas imagens, testemunhos, entrevistas e comentários, durante semanas, de tragédias.”

But the news about tragedies are sufficiently able to make a real impact on different audiences? Aren't these public in power to control this impact and decide how it can affect their lives? To reflect on these points, we can refer to Maurice Halbwachs and his analysis on the relationship between collective memory and individual memory, because for him the individual memory is always in need of a collective framework, of a reinforcement of the other to ratify, anchor or build their memories, "we call on witnesses to strengthen or weaken, but also to complete what we know of an event of which we are informed in some way, although many circumstances remain in the dark"⁷ (Halbwachs, 1990, p. 18). Now, a reported tragedy does not end its transmission when we turn off the communication channel (newspaper, radio, TV, etc.) because we can come across a second individual narrative, which have been impacted by the news elect as theme his speech. Here we can resume the relationship previously mentioned by Ricoeur, because even away from the message object, the narrative of the tragedy rescues the individual memory of the news, collaborating in its fixation on collective memory. So we can say that the "object of the memory" turns into the "memory of the object."

The way that the press take over the tragedies to make them a potentiator of their audience opens space for new and intense debates about ethics and memory manipulation. However, reporting a tragedy is not something that evades journalistic ethics, in fact, perhaps inflating the news is directly related to the ethics of the viewer. In this way, we should ask ourselves if we are really being ethical in perpetuating the memory of the tragedy. On the other hand, we return to the importance of the other in the construction of our individual and collective memories. For, as Merleau-Ponty (1991, p. 96) points out, "Express to the speaking subject is to become aware; one does not express to others, one only expresses to know what oneself aims"⁸. As for the manipulation of memory, it should be noted that the setting of the object of the memory is dependent on its seizure by the public. Thus, a well-placed photograph on a striking theme of a reported tragedy, as a victimized child, has great potential to enter the circle Ricoeur called as memory, history and forgetting, in which are discussed the facts, the history and our ability to perceive them as a sad or happy memory, to replicate them in the narrative and fix them in memory (Ricoeur, 2004, pp. 502-505). The impact of the image as an object that illustrates the news today can be reversed to the news that illustrates the object (photo of a tragedy). "Having only an informative text is no longer enough. The shock is in the image. (...) The text has become increasingly an essential accessory of the imagistic potential in the news"⁹ (Guedes, Dias,

⁷ Free translation: "Fazemos apelo aos testemunhos para fortalecer ou debilitar, mas também para completar o que sabemos de um evento do qual já estamos informados de alguma forma, embora muitas circunstâncias nos permaneçam obscuras."

⁸ Free translation: "Expressar, para o sujeito falante, é tomar consciência; ele não expressa somente para os outros, expressa para saber ele mesmo o que visa."

⁹ Free translation: Ter apenas um texto informativo já não basta. O choque está na imagem. (...) O texto tem se tornado cada vez mais num acessório do potencial imagético essencial na notícia."

& Sousa, 2011, p. 9). One of the most recent references is the publication of the tragedy of the refugees, amplified to an international commotion under the great distribution of the image of a Syrian child, Aylan Kurdi, dead on a beach in Turkey. The episode raised many questions among the following reflection: What was left of the news on the refugee crisis? What became more impactful and what has become part of the international news media memory? Would the Europe that met a strong intra-European migratory crisis be facing a new historical chapter in the context of an off-European refugees international crisis?

3. The Europe, migrations and refugee crisis

Migrations in Europe are not a particularly contemporary phenomenon. “The population movements, in its various forms (invasions, conquests, colonizations, etc.), are a constant throughout human history and can even say that humans have always been migrants”¹⁰ (DAVIS, 1974, p.96 apud MARQUES, 2008, p.39). However, it was in times of war the Old World met the worst scenarios of refugee mobilizations, with a strong migratory flow intra-European primarily driven by social, economic, political or religious contexts, even revealing a strong weight of illegal migration (Pires, Machado, Peixoto, & Vaz, 2010, p. 34). This context not only obstructs inclusion processes as it adds to the fragility of the States in dealing with migratory masses in contemporary times, being essential the establishment of policy integration.

Anyway, the aspect of the integration of new immigrants plays a key role in preventing newcomers from entry into criminal schemes and even a fuller acceptance in the host society, which only profits from more effective integration¹¹ (Guia, 2014, p. 134).

A post-war Europe has worked on the construction of a social identity guided the discourse of equality among people, the balance between plurality of cultural identities and continental unity, but intercultural coexistence has always been a delicate point, because of various ethnic conflicts. It is said that migratory movements are potentially transforming societies, changing the social landscape in the place where migrants arrive and changing the way we see the world (Halbwachs, 2010, p. 101). The construction of social stereotypes about immigrants and contact with their cultures is a danger that “knocks at doors” of countries receiving immigrants. An example to mention are the stereotypes built around the image of ethnic-cultural groups such as gypsies, as pointed out by Silvia

¹⁰ Free translation: Os movimentos populacionais, nas suas diversas formas (invasões, conquistas, colonizações, etc.), são uma constante ao longo da história humana, podendo mesmo afirmar-se que os seres humanos sempre foram migrantes.”

¹¹ Free translation: De qualquer forma, a vertente da integração de novos imigrantes desempenha um papel fundamental na prevenção da entrada de recém-chegados em esquemas criminosos e até mesmo numa aceitação mais plena na sociedade de acolhimento, que apenas tem a lucrar com a integração mais efetiva.”

Gomes in her research on the news of the Portuguese newspapers and the form of discourse on minority ethnic groups. According to her, “(...) even without the nationality of the subject, newspapers often refer to their origin through vast concepts as” African” or “East immigrants”¹² (Gomes, 2011, p. 13).

Although the post-war restructuring and renewal in the social policies, “The mass migrations, that have been reported since the beginning of history, were the most striking phenomena of the twentieth century and have become increasingly a reality in the twenty-first century”¹³ (Guia, 2013, p. 30). Wars of this century, particularly in the Middle East, have become associated with a migratory flow of prominent proportions and difficult to control. This is because, added to border control measures and refugee flow, States are faced with ethical, political and ideological dilemmas. “These refugees not only constituted a series of potentially destabilizing humanitarian crisis for neighbouring states, they also raised the question of who was responsible for actually dealing with them” (Carr, 2015, p. 19). The concerns of the States on its borders and its sovereignty are revealed as a constant media topic, denouncing a deep crisis of this nature in the Member States of the European Community. The border control of a territory is directly related to the sovereignty of the State and it was one of the priority items on the European internal security policy in force until 2014, allowing one to decide whether to accept or not the entry of an individual who presented any profiles identified as unwanted at the time (Guia, 2013, p. 29). Given this control, many try to enter the territory by non-legal means, subject to various contexts that often end up aggravating the situation and bringing out different points of reflection and debate on the humanitarian and socio-political aspects.

Recent measures that are more restricted on the entry of immigrants in Europe have been causing the perverse effect of favouring their illegal entry, eventually finding themselves placed in permanent exclusion on social support, access to health and education¹⁴ (Guia & Pedroso, 2015, p. 130).

It is worth to highlight that, with the group of refugees who are compelled to leave their country of origin, are in addition to other groups motivated by several reasons, but mainly of an economic nature. This group constitutes a critical mass, usually composed of young individuals trying to build life from reported success memories. This aspect

¹² Free translation: “(...) mesmo sem recorrer à nacionalidade do sujeito, os jornais referem muitas vezes a sua proveniência através de conceitos vastos como “africanos” ou “imigrantes do leste”.

¹³ Free translation: “As migrações em massa, que têm vindo a ser relatadas desde os primórdios da História, foram os fenómenos mais marcantes do século xx e têm-se mantido cada vez mais como uma realidade no século XXI”.

¹⁴ Free translation: As recentes medidas mais restritivas à entrada de imigrantes no espaço europeu têm vindo a provocar o efeito perverso do favorecimento da sua entrada irregular, acabando por se verem colocados em situação de exclusão permanente no que concerne a apoios sociais, acesso à saúde e à educação.

still reflects a behaviour of the contemporary society, consumerist (money-driven) with a strong attachment to the status of “being for having”, an artificial scenario that shows how much we live in an age of paradox of “collective narcissism” and contemporary individualism (Lipovetsky, 2014, p. 84). But what would motivate these mobilizations? How its expansion reveals a widely covered social chaos covered as international news? Would contemporary journalism be appropriating itself of the human tragedy or just performing its role of maintaining global society alert to this problem? These are questions difficult to answer and antagonistic points of view. We see more and more of an appropriation of tragedy as the object of the memory of the news in a type of journalism more towards to the sensationalism of the emotions. “While the high quality journalism (*hardnews*) has as its main guideline focused on rational discussion and criticism, popular journalism emphasizes everyday life and privileges emotions”¹⁵ (Vilaça, 2013, p. 42). On the other hand, as mentioned above, we must consider that we are increasingly immersed in the news of global social problems and this prevents our detachment or moral social blindness.

Being inextricably tied to human proximity, morality seems to conform to the law of optical perspective. It looks great and thick when near the eye. With the growth of distance, responsibility for the other shrinks, moral dimensions of the object to blur, until both reach the vanishing point and disappear from view¹⁶ (Bauman, 1998, p. 222).

The refugees crisis in the Middle East reported at the end of 2015, with great attention by the international press, especially on the aforementioned death of Aylan Kurdi¹⁷, was the apex or just another chapter of this drama? Remember that, with title *Muerte las puertas del paraíso*, the Spanish newspaper *La Vanguardia*, September 2, 2000, highlighting the photojournalism of Javier Bauluz, published the shocking image of a dead immigrant, in a Spanish paradise beach, facing the sand and just a few meters from a couple who were sun bathing indifferently¹⁸. (Carr, 2015, p. 47).

When we find that both publications have become headline news in the international press, we can call attention to some points of convergence and divergence. First, highlighting the bizarre coincidence that both situations were reported on September 2 (with

¹⁵ Free translation: “Enquanto o jornalismo de qualidade (*hardnews*) tem como principal linha orientadora as discussões racionais e críticas, o jornalismo popular enfatiza a vida quotidiana e privilegia as emoções.”

¹⁶ Free translation: “Inextricavelmente atada à proximidade humana, a moralidade parece conformar-se à lei da perspectiva ótica. Parece grande e espessa quando perto do olho. Com o aumento da distância, a responsabilidade pelo outro encolhe e as dimensões morais do objeto se embaçam, até que ambas atingem o ponto de desaparecimento e somem de vista.”

¹⁷ <http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2015/09/1677028-foto-de-menino-refugiado-morto-na-praia-atraiu-atencao-para-crise.shtml>.

¹⁸ <http://periodistas-es.com/javier-bauluz-muerte-a-las-puertas-del-paraiso-14823>.

a gap of 15 years in between them) and, in both photos, the victim faces down the sand, emphasizing the drama of a risky and unsuccessful attempt to cross the ocean. However, age difference emerges as a feature to differ these events, as one victim is an adult man the other one is a child. Would we be more touched by the fact that we may see indifference in the older news or because the newest one is over a very young child? In the face of media ownership of the tragedy, we should analyse the relevance of the image (photojournalism) in the news as an object of the memory and focus on the question: Was the image is more relevant than the news? Porto Editora held a public vote with ten words and the word chosen for the year 2015 was “Refugee” (Word of the Year, 2015). It is one more evidence of the impact of this issue in the media coverage.

4. Data analysis and conclusions

As part of the pilot-study, two semi-structured interviews were taken. In order to observe the importance of an image for the memory of the news, the questions addressed to three dimensions: 1. “Contact with information”, which meant to put context to the access and contact with the information in the news; 2. “Information and Memory”, to verify how the object of the memory is selected; and 3. “Object of the memory/Memory of the object”, which aimed to identify the object of the memory and the relevance of the memory of the object, and from observing the responses, assess the need / justification to prepare a questionnaire to be applied to a wider audience.

In order to observe the “Memory-Object” dimension, were presented to respondents thirteen photographs (labelled A to M), of which only two were not directly related to the refugee crisis of 2015. Of these, one was the image of a child in a Portuguese *bidonville* in St-Denis (Paris suburb, 60-70 years) and the second was the picture of Javier Bauluz, on the news *Muerte a las puertas del paraíso*. Among those who were conveyed to the 2015 refugee crisis were two (in different angles) of the Syrian boy Aylan Kurdi dead on the beach.

The first interview was held with subject EM45, female gender, 45 years old, of Portuguese nationality (born in Angola) and a master's degree to be completed, and the second interview was made with subject AB50, male gender, age 50, Portuguese nationality (born in Mozambique), with a Masters degree. In terms of the first dimension («Contact with Information»), both subjects said they read news daily said in print and via the Internet, both in national and international newspapers; the individual EM45 affirms that reads mostly in English while AB50 predominantly in French.

For the dimension «Information and Memory», when asked what most drew attention in the news, the interviewee EM45 pointed out that the headline usually calls her attention, but said that she remembered most the headline associated image than the news. EM45 also said that the news that most caught her attention was on the Hungarian journalist who allegedly tripped migrant during a rampage at the border of Hungary and that

she shared the news with friends for feeling shocked by the episode. Furthermore, the subject AB50 highlighted that a headline associated with a good image calls more attention to him. When he was asked about the news that caught most of his attention on the refugee crisis in 2015, AB50 referred to the image of a Syrian dead child on the beach, but he said that did not replicate it for judging it as a tragedy.

To open the third dimension, “Object of the memory/Memory of the object”, it was asked which images among the presented ones were related to the 2015 refugee crisis, EM45 said all images were related to the current refugee crisis while AB50, despite initially giving the same answer, began to raise doubts – as it is not a memory test, we passed on to the following question. When asked to ordain the images according to the degree of impact, starting with the one which marked the most, subject EM45 said the photos «G» (immigrant crowd at a border post), «L» (Syrian woman holds a crying child) and «H» (Hungarian journalist allegedly tripping an immigrant) and subject AB50 chose the photos «J» (Aylan Kurdi dead on the beach, in the foreground), «D» (Aylan Kurdi dead on the beach, complete plan with the photographer on the scene) and «H» (Hungarian journalist allegedly tripping an immigrant). When asked about that news that would be associated with these photographs, both respondents had difficulty in presenting the headline or relating to the media that used the image, but both managed to talk about the subject to which those pictures were related.

Finally, while trying to rescue the issue of the refugee crisis in the news of September 2, 2015, specifically on the image of the Syrian dead child on the beach, it was asked if the subjects remembered the news and the child's name. Interviewee EM45 stated she remembered the related news, also said she had read some information associated with the child's father, but could not remember the child's name. The subject AB50 also said he did not remember the child's name. It is worthy to point out that, at the end of both interviews, after it was explained what each photo referred to, both respondents used the phrase: «an image is worth more than a thousand words».

Both respondents did not remember the news as a whole, but could associate the image to the subject of news, being able to comment on it using their own words. Therefore, we find that the object of the memory (the news) was sublimated by the memory of the object (the image – photograph). Both subjects absorbed the memory of the image, giving it different meanings, according to their interpretations and readings of the episode. This is an indicator of the need to expand the research and amplify the sample, allowing us to check, for example, the importance of image in the construction of collective memory. As for both respondents were able to cite the story that was associated with the image, i.e. the image it is also a powerful way to rescue the memory of the news. Resuming what Halbwachs (2010, p. 18) said about the importance of the testimonies as enhancing memory, also it is relevant to refer Ricoeur (2004, pp. 502-505) on the importance of replicating a positive or negative memory as a way to attach it and give it importance in memory.

It is worth noting that both respondents could not remember the news regarding the photo of Javier Bauluz, on immigrants killed in a paradisiacal beach in Spain, although they recognized that the image referred to the immigrants dead on a beach. Can we infer that the image of the dead child was stronger than the adult man dead on the beach? Or is the memory of the news only weakened by time, since it's been fifteen years?

Another curious aspect concerns their own national memory about the Portuguese emigration, because neither interviewee was able to recognize what picture «C» (image of a Portuguese child in a *bidonville* in St-Denis, Paris suburb, years 60's-70's) referred to. This photo was taken by Gérard Bloncourt and, among other from his collection, it was in the publication «Por uma vida melhor» (Portuguese for “For a better life”) (Bloncourt, Vieira, Cardoso, & Caille, 2008).

The two interviews, as part of a pilot study, led not only to check the relevance of the dimensions highlighted in the interview guideline, but also offered subsidies for the development of new dimensions and categories of analysis. The results confirm that the memory of news related to the crisis of refugees reported on September 2, 2015, was influenced by the images associated with them, so that the object of the memory (news) was fully converted into the memory of the object (images).

Bibliography

AYOUB, Alissar de Almeida Ayoub; AYOUB, Ayoub; OLIVEIRA, Leticia Albanez. O poder da construção de realidades pela mídia: o incidente na mina San José (Chile). *Discursos Fotográficos*. Londrina: Universidade Estadual de Londrina. DOI 10.5433/1984-7939.2012v8n12p13. Vol. 8, N.12. (Janeiro/Junho de 2012). pp.13-30. ISSN on-line version 1984-7939. [Accessed in January 6, 2016]. <URL: <http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/discursosfotograficos/article/view/11924>>

BAUMAN, Zygmunt. *Modernidade e Holocausto*. Trad. Marcus Penchel. Rio de Janeiro, Brasil: Jorge Zahar Ed., 1998. ISBN 978-85-378-0856-6

BLONCOURT, Gérard; VIEIRA, José; CARDOSO, Isabel Lopes; CAILLE, Bernadette. *Por uma vida melhor: o olhar de Gérard Bloncourt*. Trad. Alberto Júlio Silva. Lisboa: Museu Coleção Berardo, 2008. ISBN 978-989-95416-3-4

BRUNER, Jerome. *Actos de significado*. Trad. Vanda Prazeres. Lisboa, Portugal: Edições 70, 2008. ISBN 978-972-44-1428-7

CALVINO, Ítalo. *As cidades invisíveis*. Trad. José Colaço Barreiros. Sant Vicenç dels Horts, Barcelona: Grupo COFINA, 2009. ISBN 978-84-612-9211-0

CANDAU, Joël. *Memória e Identidade*. Trad. Maria Leticia Ferreira. São Paulo: Contexto, 2014. ISBN 978-85-7244-647-1

CARR, Matthew. *Fortress Europe: Inside the War Against Immigration*. London: Hurst & Company, 2015. ISBN 978-184-90-4627-5

FIGUEIREDO, Rooney; TRIGO, Maiza; FERREIRA, António Gomes; MOTA, Luís. Reabilitar a Sabedoria na Cidade a partir da Rua da Sofia em Coimbra. *Atas do Congresso Internacional - Territórios, Comunidades Educadoras e Desenvolvimento Social*. Coimbra: Depto Geografia - Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra; CEIS20 - Centro de Estudos Interdisciplinares do Século XX, 2014. ISBN 978-989-96810-6-4. Eixo 4 - Educação, Património e Cultura, pp. 176-230. [Accessed in January 8, 2016]. <URL: <http://www.uc.pt/fluc/territorializacaoadaeducacao/atasCongresso>>

GOMES, Sílvia. Crime na imprensa: representações sobre imigrantes e ciganos em Portugal. *ComTextos*, Braga: Universidade do Minho. (July, 2011). pp. 1-28. [Accessed in January 10, 2016]. <URL: <http://hdl.handle.net/1822/13674>>

GUEDES, João Victor; DIAS, Luciene; SOUSA, Rômulo. A Mídia Ocidental e os povos Árabes - uma relação de preconceito e generalizações. *XIII Congresso Internacional de Ciências da Comunicação na Região Centro-Oeste*. (pp. 1-15). Cuiabá: Intercom - Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação. (June 8-10, 2011). pp. 1-5. [Accessed in January 10, 2016]. <URL: <http://intercom.org.br/papers/regionais/centrooeste2011/resumos/R27-0044-1.pdf>>

GUIA, Maria João. As fronteiras da imigração, crime e “crimigração”. *Fronteira/ Frontier – Cadernos Mateus DOC. V. Mateus (Vila Real)*: Instituto Internacional Casa de Mateus. (October 18-20, 2013). pp. 29-38. ISSN *on-line version* 2182-1577. [Accessed in January 10, 2016]. <URL: http://www.iicm.pt/media/magazine/IICM_005_Caderno_MAtaus_V_Dinamico.pdf>

GUIA, Maria João. Quatro em Linha - um jogo de exclusão: imigração, nacionalidade, cidadania e crime violento. In MATOS, Raquel. *Género, Nacionalidade e Reclusão: Olhares cruzados sobre migrações e reclusão feminina em Portugal*. Porto: Universidade Católica Editora, 2014. pp. 125-159. ISBN 978-989-8366-61-0. [Accessed in January 9, 2016]. <URL: http://repositorio.ucp.pt/bitstream/10400.14/17224/1/Introdução_Género,%20nacionalidade%20e%20reclusão_final.pdf>

GUIA, Maria João; PEDROSO, J. A insustentável resposta da “crimigração” face à irregularidade dos migrantes: uma perspetiva da União Europeia. *REMHU - Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*. Brasília: CSEM – Centro Scalabrino de Estudos Migratórios. Vol. 23. N.45. (Julho/Dezembro de 2015). pp. 129-144. ISSN *on-line version* 2237-9843. [Accessed in January 9, 2016]. <URL: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1980-85852015000200129>

HALBWACHS, Maurice. *A Memória Coletiva*. Trad. Laurent Léon Schaffter. São Paulo: Vértice, 1990. ISBN 85-7115-038-9

HALBWACHS, Maurice. *Morfologia Social*. Fernando de Miranda. Lisboa: Edições 70, 2010. ISBN 978-972-44-1627-4

KAUFMANN, Jean-Claude. *Ego: Para uma Sociologia do Indivíduo*. Trad. Ana Raça. Lisboa: Edições Piaget, 2003. ISBN 972-771-669-5

LIPOVETSKY, Gilles. *A era do vazio: Ensaio sobre o individualismo contemporâneo*. Trad. Miguel Serras Pereira e Ana Luísa Faria. Lisboa: Edições 70, 2014. ISBN 978-972-44-1746-2

MARQUES, José Carlos Laranjo. *Os Portugueses na Suíça: Migrantes Europeus*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2008. ISBN 978-972-671-211-4

MERLEAU-PONTY, Maurice. *Signos*. Trad. Maria Ermantina Galvão Gomes Pereira. São Paulo: Martins Fontes, 199. ISBN 978-853-361-312-6

PORTO EDITORA. Palavra do Ano 2015 – Refugiados. *Palavra do Ano - Portugal*. [Obtido em 06 de Janeiro de 2016]. <URL: <http://www.palavradoano.pt>>

PIRES, Rui Pedro (Coord.); Machado, Fernando Luis; Peixoto, João; Vaz, Maria João. *Portugal: Atlas da Migrações Internacionais*. Lisboa: Centenário da República 1910-2010; Tinta da China; Fundação Calouste Gulbenkian, 2010. ISBN 978-989671-093-4

RICOEUR, Paul. *Time and Narrative*. Vol. 1. Trad. Kathleen McLaughlin & David Pellauer. Chicago: London: The University of Chicago Press, 1983. ISBN 0-226-71331-8 (v.1)

RICOEUR, Paul. *The Rule of Metaphor: The cration of meaning in language*. Trad. Robert Czerny with Kathleen McLaughlin and John Costello, SJ. London: New York: Routledge, 2003. ISBN 978-0-415-31280-6

RICOEUR, Paul. *Memory, History, Forgetting*. Trad. Kathleen Blamey & David Pellauer. Chicago; London: The University of Chicago Press, 2004. ISBN 978-0-226-71342-7

VILAÇA, Ana Rita Moreira. *A representação da dor na imprensa nacional: análise da relação entre os media e as fontes de informação durante a experiência de estágio no Jornal de Notícias*. Relatório de Estágio, Mestrado em Ciências da Comunicação - Especialização em Informação e Jornalismo. Braga: Universidade do Minho, Instituto de Ciências Sociais, 2013.

Digitals References

COLON, Leandro (London) & FLECK, Isabel (São Paulo). “Foto de menino refugiado morto na praia atrai atenção para crise”. *DHA Turkey / Folha de São Paulo*. São Paulo: Folha de São Paulo [on-line version]. (September 2-3, 2015). [Accessed in January 5, 2016]. <URL: <http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2015/09/1677028-foto-de-menino-refugiado-morto-na-praia-atrai-atencao-para-crise.shtml>>

LÓPEZ, Manuel. (2013). “Javier Bauluz: Muerte a las puertas del paraíso”. *PERIODISTAS en español.com*. On-line Newspaper. (August 11, 2013). [Accessed in January 5, 2016]. <URL: <http://periodistas-es.com/javier-bauluz-muerte-a-las-puertas-del-paraiso-14823>>

Article received on 12 January 2017 | Accepted On 1 February 2017

Página deixada propositalmente em branco

