

O GRUPO DE VISEGRADO E A ALEMANHA: CONTROVÉRSIAS E CONSEQUÊNCIAS PRÁTICAS PARA A INTEGRAÇÃO EUROPEIA

Letícia Figueiredo Ferreira

No início dos anos 1990, mediante o fim da Guerra Fria e o desmantelamento da União Soviética, os novos regimes democráticos do Leste Europeu passaram a buscar sua integração à Europa Ocidental, tida como um ideal de desenvolvimento político-econômico. Entre esses estavam a Polônia, a Hungria, e a então Tchecoslováquia, que, em 1991, criaram o Grupo de Visegrado, organização subregional voltada à cooperação política, econômica, social e de defesa. Em 1993, com a secessão pacífica da Tchecoslováquia em República Tcheca e Eslováquia, o chamado V3 transformou-se no V4, nome mais usual do mecanismo de integração (GYÁRFÁŠOVÁ; MESEŽNIKOV, 2016). Inicialmente, o foco principal das nações de Visegrado era a adesão de seus membros individuais às instituições euroatlânticas, particularmente a União Europeia (UE) e a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN).

Assim, a Declaração de Visegrado, documento fundacional do V4, previa como objetivos básicos a transição de regimes socialistas autoritários e de economia planificada para governos democráticos e integrados à ordem capitalista, além do “envolvimento total no sistema político e econômico europeu, bem como no sistema de segurança e legislação” (GRUPO DE VISEGRADO, 1991, tradução nossa). No que se refere ao propósito de modernização econômica do grupo, os quatro adotaram uma série de reformas liberalizantes, logrando expandir suas atividades produtivas e se integrar aos fluxos de comércio e capitais euroatlânticos (ÅSLUND, 2007). Logo se tornaram área privilegiada de destino do Investimento Externo Direto (IED) alemão, tendo muitas empresas alemãs, sobretudo dos setores automotivo, eletromecânico e energético,

movido suas fábricas para os países do V4 devido às vantagens que esses ofereciam: além da proximidade geográfica e cultural, baixos custos de mão de obra, estrutura setorial similar e alto nível de qualificação e produtividade (FMI, 2013; POPLAWSKI, 2016).

Já o objetivo primordial de integração política e securitária com Bruxelas e Washington também foi atingido em pouco tempo. A criação de uma estrutura subregional, pautada em ex-periências e objetivos comuns, enviava uma mensagem clara às potências ocidentais: em vez de seguir o cenário iugoslavo de conflitos étnicos, o Grupo de Visegrado se dispunha a preencher o vazio geopolítico deixado na Europa Central após a queda do Muro de Berlim (BAJDA, 2018). Ao assumirem uma posição de centro político subregional, Polônia, Hungria, República Tcheca e Eslováquia alcançaram o ingresso na OTAN, pilar da segurança euroatlântica, sendo as três primeiras admitidas em 1999, e a última, em 2004. Também em 2004, por meio do Tratado de Nice, todos aderiram como membros plenos à UE, mas somente a Eslováquia adotou o euro como sua moeda nacional (GYÁRFÁŠOVÁ; MESEŽNIKOV, 2016).

À Alemanha, enquanto líder político e pivô econômico da comunidade europeia, interessava dar continuidade à Ostpolitik empreendida durante o período bipolar e estender sua influência sobre os Estados recém-independentes da Europa Centro-Oriental. O envolvimento alemão no processo de transição econômica da região estava ligado a objetivos políticos, econômicos e de segurança. Berlim visava estabelecer um relacionamento forte com a Europa Central, ligando-a politicamente às estruturas ocidentais e construindo uma esfera de projeção econômica na região. Nesse sentido, a cooperação econômica entre a Alemanha e o Grupo de Visegrado também foi impulsionada pelos investimentos financiados pela Política de Coesão da UE. A indústria alemã se beneficiou direta e indiretamente da mesma, tanto pelo aumento da capacidade de importação do V4, quanto pelo desenvolvimento da infraestrutura de transportes entre a Alemanha e a Europa Centro-Oriental (POPLAWSKI, 2016).

Em um relatório de 2013, o Fundo Monetário Internacional (FMI) identificou que os grandes fluxos de capital da Alemanha para os países de Visegrado aprofundou a integração econômica entre os dois lados, levando à formação de uma cadeia de produção dinâmica na região: a Cadeia de Produção da Alemanha-Europa Central, também conhecida como “Fábrica da Europa” (FMI, 2013, ŠEBEŇA, 2018). O deslocamento de parte da produção industrial alemã para o V4 engendrou um alto grau

de complementariedade entre essas economias, criando um padrão de comércio intrafirma. Em outras palavras, hoje o grosso das transações comerciais entre a Alemanha e Visegrado ocorre entre empresas matrizes localizadas na primeira e empresas afiliadas instaladas nos territórios do segundo (MARIN, 2006), tendo o grupo se convertido em uma importante fonte de competitividade para a economia alemã.

Mesmo após a crise internacional de 2008 e a crise da zona do euro, iniciada em 2010, Visegrado permaneceu como “fábrica” dos produtos alemães para o mercado europeu cuja produção não era viável transferir para a Ásia, devido aos altos custos de transporte. Foi o caso de bens volumosos, como automóveis e máquinas, nos quais, precisamente, a região é especializada. Formou-se, por conseguinte, uma nova divisão do trabalho na Europa, na qual a participação do V4 se dá em uma posição subordinada. Isso porque a exportação de produtos fabricados na Polônia, na Hungria, na República Tcheca e na Eslováquia sob as marcas das empresas alemãs não estimula o desenvolvimento de suas próprias marcas globalmente reconhecíveis (POPLAWSKI, 2016). Ainda que se verifique algum nível de transferência de tecnologia alemã para esses países, os mesmos se especializaram ou na produção de bens intermediários, cujo valor agregado é exportado para Berlim, ou em atividades de montagem (FMI, 2013).

Além disso, a médio prazo, conforme progride a convergência de renda nesses países e diminui a diferença entre os seus custos de produção em relação à Alemanha, o V4 corre o risco de perder a posição que ocupam dentro da cadeia de produção (FMI, 2013). Trata-se da chamada “armadilha da renda média”, definida como o risco de esgotamento dos motores de crescimento econômico e a incapacidade de transição de um modelo de produção baseado em baixos custos de mão-de-obra para um baseado na qualidade e inovação, caracterizado por salários mais altos (POPLAWSKI, 2016). Outra dificuldade enfrentada pelo V4, é a recente redução da mão de obra qualificada nesses países, sobretudo na Eslováquia e na Hungria, devido à queda dos índices de educação e à baixa inclusão de grupos marginalizados, como os ciganos e imigrantes. O aumento da corrupção e a incerteza jurídica derivados da ascensão da extrema direita na região, em particular na Polônia e na Hungria, também deterioraram o clima de negócios no grupo (ÉLTETŐ; ANTALÓCZY, 2017).

Por outro lado, desde o início dos anos 2010, a relação do V4 com a Alemanha tem se deteriorado devido à percepção do grupo de uma crescente alienação dos alemães em

relação à UE e aproximação econômica e energética com a Rússia. Primeiramente, as medidas de austeridade e ajuste recessivo defendidas por Berlim frente à crise da zona do euro foram vistas pelo grupo como mais profícuas para a economia e as instituições alemãs do que para as dos países da periferia do bloco europeu resgatados pela Troika formada pela Comissão Europeia, pelo Banco Central Europeu e pelo FMI – o que explica o aumento do euroceticismo no grupo, particularmente na Polônia e na Hungria[1]. Em segundo lugar, a inauguração do gasoduto russo-alemão Nord Stream, que encetou o transportou gás natural russo diretamente para a Europa Ocidental através do Mar Báltico, em 2011, exacerbou entre os membros do V4 a desconfiança em relação às duas grandes potências, sobretudo após a intervenção militar russa na Geórgia, em 2008 (FRIEDMAN, 2011; DEMPSEY, 2017).

Entre os membros de Visegrado, há um sentimento perpétuo de insegurança, gerado não apenas pelo poder militar e energético russo comparado ao seu, mas também pela incerteza de que a Europa esteja preparada para defendê-los de ações russas (FRIEDMAN, 2011). Tal inquietação foi ainda mais tensionada pela eclosão da crise na Ucrânia, no fim de 2013, a subsequente anexação da Crimeia pela Rússia, em 2014, e a rebelião separatista pró-russa na região de Donbass, ainda em curso. Desde então, o V4 passou a exercer uma pressão maior sobre as instituições ocidentais pela expansão em direção ao entorno estratégico russo, sublinhando a necessidade de se garantir a segurança na região por meio da coordenação entre a Política de Defesa e de Segurança Comum (PDSC) da UE e a OTAN. Desse modo, os quatro países apoiaram o fortalecimento do flanco oriental da aliança militar, participando da disposição de tropas nos Estados Bálticos e concordando com o estabelecimento de novas bases e tropas em território polonês[2], em 2017 (VISEGRAD GROUP, 2017; SIERADZKA, 2019).

Ainda no campo energético, desde 2017 o V4, em especial a Polônia, tem antagonizado a Alemanha nas negociações do segundo gasoduto russo-alemão, o Nord Stream II, que pretende duplicar a capacidade do Nord Stream até o fim de 2019 (GAZPROM, 2019). O grupo argumenta que o gasoduto contraria a política de diversificação de fontes da UE e obstaculiza a cooperação econômica e energética com a Ucrânia, devido à reaproximação com a Rússia. Já em junho último, Polônia, Hungria e República Tcheca votaram contra a definição de uma meta de neutralidade de carbono até 2050 e exigiram compensações pela realização das suas transições energéticas no próximo Quadro Financeiro Plurianual, o orçamento de sete anos da UE (HARPER,

2019). Ao fazê-lo, colocaram-se contra o plano de redução de emissões de gases do efeito estufa de Bruxelas e a política de transição energética de Berlim, a *Energiewende*.

A controvérsia dos membros de Visegrado com a Alemanha também se espalhou para o campo da política migratória da UE, uma vez que todos rejeitaram as quotas fixas de redistribuição de refugiados adotadas pelo bloco e defenderam o fechamento da fronteira nos Bálcãs. A recusa da Polónia, da Hungria, da República Tcheca e da Eslováquia em cumprir com o pro-grama acordado em Bruxelas se deu na esteira da ascensão de partidos de extrema direita, conservadores e eurocéticos, ao poder nesses países, a partir de 2010. No final de 2017, a Comissão Europeia instaurou procedimentos legais contra os três primeiros; enquanto a Eslováquia evitou o processo após concordar em receber um pequeno contingente de refugiados (KLEIN, 2019).

Por fim, um terceiro elemento de conturbação no relacionamento do V4 com a Alemanha é a aproximação do grupo com a China. Altamente dependentes de capital estrangeiro, os membros do V4 passaram a apostar na diversificação das suas relações econômicas para modernizar sua produção e subir nas Cadeias Globais de Valor. Desde 2012, Polónia, Hungria, República Tcheca e Eslováquia fazem parte da chamada “Fórmula 17+1”, iniciativa da República Popular da China que visa intensificar a cooperação com 17 países da Europa Centro-Oriental[3] nas áreas de ciência, educação, cultura e economia – com destaque para os setores de energia, infraestrutura e indústrias de alta tecnologia (KACZMARSKI; JAKÓBOWSKI, 2015). Os quatro países são, junto com a Romênia e a Bulgária, os maiores receptores do comércio e do IED chineses na região (ZENELI, 2017).

O interesse do V4 em estreitar relações com Pequim, assim como o de outros países integrantes da plataforma, é sanar sua escassez de capitais e de investimentos em infraestrutura, bem como acessar o populoso mercado consumidor chinês. Por sua vez, os interesses da China na periferia europeia também são majoritariamente econômicos, sendo o fórum um componente da Iniciativa do Cinturão e Rota (Belt and Road Initiative, BRI) e estando a região, segundo o discurso oficial chinês, predestinada a ser um hub para a Nova Rota da Seda, como é mais conhecida a grande estratégia chinesa. Visto por Berlim e por Bruxelas como uma tentativa de minar a unidade europeia, o fórum vem se institucionalizando progressivamente, contando com um Secretariado Permanente no Ministério das Relações Exteriores da China, desde 2012, e um

Secretariado Permanente para Promoção de Investimento em Varsóvia, desde 2014 (KACZMARSKI; JAKÓBOWSKI, 2015; ZENELI, 2017).

Os principais investimentos chineses estão nos setores de químicos, na Hungria; maquinaria pesada, na Polônia; equipamentos de transporte e aviação, na República Tcheca; e indústria automotiva, na Eslováquia; além de eletrônicos e Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC), em todos os quatro países (ÉLTETŐ; SZUNOMÁR, 2016). Boa parte desses ramos é dominada por empresas alemãs, sendo o advento da competição chinesa no V4 uma possível ameaça à Cadeia de Produção da Alemanha-Europa Central e, conseqüentemente, à indústria alemã. Outrossim, tendo em vista a dependência energética da região em relação à Rússia, cabe destacar o aumento do IED chinês em energia no V4. Na Hungria, na República Tcheca e na Eslováquia, os investimentos se concentram no setor nuclear, enquanto na Polônia são destinados ao desenvolvimento de usinas elétricas movidas a carvão e de energias renováveis (IEA, 2017; TURCSANYI, 2017). Destarte, Pequim compete tanto com Moscou, que procura controlar os empreendimentos energéticos em seu perímetro de segurança, quanto com Berlim, potência líder no mercado de energia renovável na Europa.

Em suma, localizado em um espaço de competição histórica entre Alemanha e Rússia, o Grupo de Visegrado tem feito um uso estratégico da sua posição geográfica para fortalecer sua posição dentro da OTAN ao mesmo em que se aproxima de outro ator de peso em ascensão no continente europeu: a China. Com isso, busca ampliar sua voz dentro da UE e aumentar sua capacidade de barganha nos processos decisórios no espaço euroatlântico, frente às controvérsias com a Alemanha e na tentativa de frear a projeção energética e militar russa. O objetivo último do grupo é salvaguardar seus propósitos de segurança política, econômica e militar; porém, sua conduta recente tem entrado em choque frontal com as políticas energética e migratória do bloco europeu, além de colocar em risco a economia da liderança regional alemã. Sob ameaças de processos judiciais e cortes de fundos europeus, Polônia, Hungria, República Tcheca e Eslováquia tem se portando como uma grande “pedra no sapato” de Bruxelas e de Berlim. Sua estratégia vem sendo sustentada pelo seu bom desempenho econômico nos últimos anos e pelo flerte simultâneo com Washington e Pequim.

Notas

- [1] Entre os membros do Grupo de Visegrado, a Hungria, cujo padrão de endividamento externo se assemelhava ao de países como Portugal, Espanha, Grécia, Irlanda e Itália, foi a mais atingida pela crise das dívidas soberanas e a única a ser resgatado pela Troika.
- [2] A Polônia é um dos únicos cinco membros europeus da OTAN que cumprem com o Compromisso de Investimento em Defesa, adotado em 2014, que prevê o destino de 2% do PIB de cada país ao efetivo militar da aliança até 2024. Os outros quatro são a Grécia, a Estônia, o Reino Unido e a Romênia (OTAN, 2019). Em 2017, mil tropas estadunidenses foram realocadas da Alemanha para a Polônia, e, em 2018, Varsóvia propôs a instalação de uma base estadunidense permanente no país, projeto chamado de “Forte Trump” (SIERADZKA, 2019).
- [3] A princípio chamada de “Fórmula 16+1”, o mecanismo de cooperação era formado por outros 12 países, além do V4: Estônia, Letônia, Lituânia, Romênia, Bulgária, Eslovênia, Croácia, Sérvia, Bósnia e Herzegovina, Montenegro, Albânia e Macedônia. Em abril de 2019, com a incorporação da Grécia, o fórum passou a se chamar “17+1”.

Letícia Figueiredo Ferreira

Doutoranda em Relações Internacionais pelo Programa de Pós Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas da Universidade Estadual Paulista, da Universidade Estadual de Campinas e da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (Unesp/Unicamp/PUC-SP), sob orientação do professor Carlos Eduardo de Carvalho. Mestre em Economia Política Internacional pelo Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional (PEPI) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e bacharela em Relações Internacionais pela mesma universidade. Coordenadora de pesquisa do Laboratório de Estudos Asiáticos (LEA-UFRJ), sob orientação do Prof. Leonardo Valente, e membro do Observatório de Regionalismo (ODR). Participou do Puente al Futuro 2018, plano de formação de líderes jovens da América Latina e do Caribe financiado pela República Popular da China. Tem como principais áreas de estudo: Relações Internacionais, Integração Regional e Economia Política Internacional.

REFERÊNCIAS

ÅSLUND, Anders. *How Capitalism was built: The Transformation of Central and Eastern Europe, Russia, and Central Asia*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

BAJDA, Piotr. The Visegrad Group in the Security Architecture of Europe. *The Warsaw Institute Review*, 2018. Disponível em: <https://warsawinstitute.org/visegrad-group-security-architecture-europe/>. Acesso em: 07 de out. de 2019.

DEMPSEY, Judy. The Contradictions of German Foreign Policy. *Carnegie Europe*, 2017. Disponível em: <https://carnegieeurope.eu/strategieurope/71365>. Acesso em: 07 de out. de 2019.

ÉLTETŐ, Andrea; ANTALÓCZY, Katalin. FDI Promotion of the Visegrád Countries in the Era of Global Value Chains. Working Paper 229, 2017, p. 1-37. Budapeste: Centre for Economic and Regional Studies HAS e Institute of World Economics, 2017.

ÉLTETŐ, Andrea; SZUNOMÁR, Ágnes. Chinese Investment and Trade Strengthening Ties with Central and Eastern Europe. *International Journal of Business and Management*, v. IV, n. 1, 2016, p. 24-48.

FRIEDMAN, George. Visegrad: A New European Military Force. *Stratfor*, 2011. Disponível em: <https://worldview.stratfor.com/article/visegrad-new-european-military-force>. Acesso em: 07 de out. de 2019.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL (FMI). IMF Multi-Country Report: German-Central European Supply Chain-Cluster Report. IMF Country Report, No. 13/263, 2013.

GAZPROM. Nord Stream 2: A new export gas pipeline running from Russia to Europe across the Baltic Sea, 2019. Disponível em: <https://www.gazprom.com/projects/nord-stream2/>. Acesso em: 07 de out. de 2019.

GYÁRFÁŠOVÁ, Oľga; MESEŽNIKOV, Grigorij. 25 Years of the V4 as Seen by the Public. Bratislava: Institute for Public Affairs, 2016.

HARPER, Jo. EU climate goals ditched as Warsaw and Budapest dig in. *Deutsche Welle*, 2019. Disponível em: <https://www.dw.com/en/eu-climate-goals-ditched-as-warsaw-and-budapest-dig-in/a-49357554>. Acesso em: 07 de out. de 2019.

INTERNATIONAL ENERGY AGENCY (IEA). Energy Policies of IEA Countries: Hungary 2017 Review, 2017. Disponível em: <https://webstore.iea.org/energy-policies-of-iea-countries-hungary-2017-review>. Acesso em: 07 de out. de 2019.

KACZMARSKI, Marcin; JAKÓBOWSKI, Jakub. China on Central-Eastern Europe: '16+ 1' as seen from Beijing. OSW Commentary, v. 166, 2015.

KLEIN, Rahel. This is how the Visegrad Group works. Deutsche Welle, 2019. Disponível em: <https://www.dw.com/cda/en/this-is-how-the-visegrad-group-works/a-47402724>. Acesso em: 01 de maio de 2019.

MARIN, Dalia. A New International Division of Labor in Europe: Outsourcing and Offshoring to Eastern Europe. Journal of the European Economic Association, v. 4, n. 2-3, 2006, p. 612-622.

ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DO ATLÂNTICO NORTE (OTAN). Defence Expenditure of NATO Countries (2012-2019), 2019. Disponível em: https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_167080.htm. Acesso em: 07 de out. de 2019.

POPLAWSKI, Konrad. The Role of Central Europe in the German Economy: The Political Consequences. Ośrodek Studiów Wschodnich (OSW) im. Marka Karpia, 2016.

ŠEBEŇA, Martin. Chinese Trade and Investment in the Visegrad Countries: Mapping Increased Exposure and Volatility. China-CEE Working Paper, n. 11, 2018, p. 1-14.

SIERADZKA, Monika. Poland: More aligned to US than to European partners?. Deutsche Welle, 2019. Disponível em: <https://www.dw.com/en/poland-more-aligned-to-us-than-to-european-partners/a-50232484>. Acesso em: 07 de out. de 2019.

TURCSÁNYI, Richard. Central European Attitudes towards Chinese Energy Investments: The cases of Poland, Slovakia, and the Czech Republic. Energy Policy, v. 101, 2017, p. 711-722.

VISEGRAD GROUP. Visegrad Declaration 1991, 1991. Disponível em: <http://www.visegradgroup.eu/documents/visegrad-declarations/visegrad-declaration-110412>. Acesso em: 07 de out. de 2019.

_____. Joint Communiqué of the Visegrad Group Ministers of Defence, 2017. Disponível em: <http://www.visegradgroup.eu/documents/official-statements/joint-communique-of-the>. Acesso em: 07 de out. de 2019.

ZENELI, Valbona. What Has China Accomplished in Central and Eastern Europe?. The Diplomat, 2017. Disponível em: <https://thediplomat.com/2017/11/what-has->

china-accomplished-in-central-and-eastern-europe/. Acesso em: 07 de out. de 2019.