

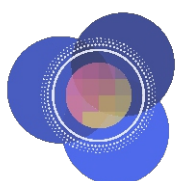


CADERNOS *de* **REGIONALISMO ODR**

Volume 5 | Number 1 | 2021



CADERNOS *de* **REGIONALISMO ODR**



GRUPO DE PESQUISA VINCULADO À REPRI
OBSERVATÓRIO
de
REGIONALISMO

REDE DE PESQUISA EM POLÍTICA EXTERNA E REGIONALISMO

Comissão Científica

Karina Lilia Pasquariello Mariano
Regiane Nitsch Bressan
Cairo Gabriel Borges Junqueira
Bruno Theodoro Luciano
Ana María Suárez Romero
Beatriz Walid de Magalhães Naddi
Bárbara Carvalho Neves

OBSERVATÓRIO DE REGIONALISMO

Coordenação

Regiane Nitsch Bressan
Karina Lilia Pasquariello Mariano

CADERNOS DE REGIONALISMO ODR: DOSSIÊ - 2021 Anuário de Regionalismo
--

Corpo Editorial

Ana María Suárez Romero
Bárbara Carvalho Neves
Beatriz Walid de Magalhães Naddi
Tainá Estanislau Siman Alves

Revisão

Ana María Suárez Romero
Bárbara Carvalho Neves
Beatriz Walid de Magalhães Naddi
Tainá Estanislau Siman Alves

Diagramação e Projeto Gráfico

Bárbara Carvalho Neves
Beatriz Walid de Magalhães Naddi
Tainá Estanislau Siman Alves

Pesquisadores

Ana María Suárez Romero
André Leite Araujo
André Sanches Siqueira Campos
Angélica Saraiva Szucko
Bárbara Carvalho Neves
Beatriz Walid de Magalhães Naddi
Breno Silva Oliveira
Flavia Loss de Araujo
Gabriela Dorneles Ferreira da Costa
Letícia Figueiredo Ferreira
Luan Oliveira Pessoa
Marcus Maurer de Salles
Maria Luisa Telarolli
Marta Cerqueira Melo
Maurício Luiz Borges Ramos Dias
Raí Honorato
Regiane Nitsch Bressan
Tainá Estanislau Siman Alves
Valéria Teixeira Graziano
Vitória Totti Salgado

ISSN: 2675-6390

Observatório de Regionalismo - Programa de Pós-Graduação San Tiago Dantas

Praça da Sé, 108 - 3º Andar - Sé - São Paulo - SP - CEP: 01001-900

Telefone: (11) 3116-1770 / (11) 3116-1780

Site: <http://observatorio.repri.org/>

E-mail: observatorioderegionalismo@gmail.com

CADERNOS DE REGIONALISMO ODR
DOSSIÊ - 2021
Anuário de Regionalismo

SUMÁRIO

Apresentação - Regiane Nitsch Bressan	7
O Método REAF: inovação institucional no Mercosul - Tainá Estanislau Siman Alves	10
Transición o implementación del Brexit: el camino hacia el Acuerdo de Comercio y Cooperación entre la UE y el Reino Unido sobre las condiciones de su futura relación - Ana María Suárez Romero	19
O Acordo de Comércio e Cooperação e a nova fase das relações Reino Unido-União Europeia - Angélica Saraiva Szucko	25
As águas subterrâneas nos blocos regionais: os casos do Mercosul e da União Europeia - Maria Luisa Telarolli	32
A Estratégia de Vacinas da União Europeia: Êxitos e Impasses na Integração Regional na Área de Saúde - Letícia Figueiredo Ferreira	40
A ascensão do Poder Legislativo na política externa e o impacto sobre os parlamentos regionais latino-americanos - Beatriz Walid de Magalhães Naddi	53
Belt and Road Initiative: a infraestrutura como plataforma de expansão da atuação da China na América Latina - Bárbara Carvalho Neves	61
Flexibilização do Mercosul: lições da Comunidade Andina - André Leite Araujo e Flavia Loss de Araujo	72
Golpe Militar em Myanmar e seus Desdobramentos no Regionalismo Asiático - Maurício Luiz Borges Ramos Dias	80
Volta às origens: o regionalismo aberto, tempos depois, no Mercosul - Luan Oliveira Pessoa	91
Relaciones Brasil-Centroamérica: breve balance por las conmemoraciones de 2021 - Marta Cerqueira Melo	100

SUMÁRIO

A diplomacia do futebol com características chinesas e suas implicações para a América Latina - Breno Silva Oliveira	111
O Esquema Europeu de Comércio de Emissões de Carbono (EU ETS) e o Artigo 6 do Acordo de Paris - Raí Honorato	116
O ‘Efeito Bruxelas’: a dimensão da globalização regulatória europeia no Sul da Ásia - André Sanches Siqueira Campos	123
As crises de Schengen e a resiliência do projeto de integração europeu - Vitória Totti Salgado	138
30 ANOS DE MERCOSUL: um balanço da integração regional - Marcus Maurer de Salles	148
A invisibilidade dos povos indígenas no Acordo MERCOSUL-União Europeia e a colonialidade do poder na integração regional sul-americana - Valéria Teixeira Graziano	151
Regionalismo e Políticas Públicas - Gabriela Dorneles Ferreira da Costa	162

APRESENTAÇÃO

Regiane Nitsch Bressan

A quinta edição dos Cadernos de Regionalismo apresenta o panorama dos processos de integração regional e suas agendas no segundo ano da pandemia de Sars-cov-02 que afetou todo o globo. O ano de 2021 foi marcado pelo agravamento da crise pandêmica e da crise econômica, por sua vez, este contexto foi somado a governos conservadores e iliberais, que endossaram o movimento negacionista e atacaram as instituições democráticas, sejam nacionais, regionais e multilaterais. As dificuldades enfrentadas por tais instituições agravaram as dificuldades inerentes às relações internacionais em sua ordem regional e multilateral.

Não obstante, o regionalismo, ainda que em crise, intenta resistir ao propor soluções aos problemas comuns também advindos deste cenário. As análises de conjuntura deste Dossiê apresentam algumas iniciativas das organizações regionais, bem como examinam os problemas inerentes ao regionalismo, além de perpassar as diferentes regiões do globo. Os artigos discutem desde os eventos que marcaram os processos de integração regional em 2021, como os trinta anos do Mercosul e os novos acordos entre Reino Unido e União Europeia (UE), até a agenda mais ampla e diversificada que envolve o regionalismo contemporâneo destacando a importância da democracia, infraestrutura e meio ambiente.

No marco do aniversário de trinta anos do núcleo duro da integração sul-americano, o artigo 30 anos de Mercosul: um balanço da integração regional da autoria de Marcus Maurer de Salles, traçou a trajetória do bloco, discutindo suas perspectivas e desafios. Ampliando o escopo desta análise, André Leite Araujo e Flavia Loss de Araujo examinaram a flexibilização do Mercosul e suas lições à Comunidade Andina. Somando-

se à pesquisa, Luan Pessoa avaliou o revigoração da estratégia do regionalismo aberto ao Mercosul na atualidade.

Ampliando o foco de análise, Valéria Graziano discutiu de forma bastante assertiva, a invisibilidade dos povos indígenas, no locus do regionalismo, com foco no Acordo Mercosul-União Europeia. Dando continuidade à pauta da agenda inclusiva no Mercosul, o artigo de Tainá Simán revelou como a Reunião Especializada da Agricultura Familiar (REAF) consistiu em inovação institucional ao bloco, ao disseminar determinada política pública com metodologia própria.

Deslocando-se para a América Central, o texto de Marta Cerqueira Melo, tratou das relações brasileiras com a região, a partir de um breve balanço dos trinta anos do Sistema de Integração Centro-Americano (SICA). Aprofundando-se na análise da integração regional, Gabriela da Costa introduziu o debate sobre regionalismo e políticas públicas. De maneira bastante minuciosa, Beatriz Naddi examinou a ascensão do poder legislativo na política externa e o impacto sobre os seis parlamentos regionais latino-americanos existentes na atualidade.

Tratando do enfrentamento da pandemia na Europa, Letícia Ferreira elucidou o esquema de vacinação europeu no texto estratégia de vacinas da União Europeia: êxitos e impasses na integração regional na área de saúde. Problematicando um assunto sensível à dinâmica europeia, o deslocamento inter-regional foi apresentado por Vitória Totti Salgado, no estudo sobre as crises de Schengen e a resiliência do projeto de integração europeu.

Com foco nas tratativas das relações entre Reino Unido e Europa após o Brexit, o artigo de Ana María Suárez Romero abordou em termos gerais o período de transição e as negociações do novo Acordo de Cooperação entre a UE e o Reino Unido. Complementando a percepção sobre as relações regionais no contexto do Brexit, Angélica Saraiva Szucko realizou análise sobre o Acordo de Comércio e Cooperação e a nova fase das relações Reino Unido-UE, destacando alguns dos fatos do processo de adaptação e de recorrentes reajustes, internos ao Reino Unido e regionais no âmbito da integração europeia.

Proporcionando reflexão sobre a agenda ambiental no cerne da integração regional, o texto de Raí Luís Honorato apresenta como o esquema europeu de comércio de emissões de carbono consolidou o papel de liderança da UE no contexto da governança

climática na defesa do Acordo de Paris. Por sua vez, Maria Luisa Telaarolli proporcionou um balanço sobre a temática dos aquíferos e das águas em seu texto sobre águas subterrâneas nos blocos regionais: os casos do Mercosul e da União Europeia.

A análise inter-regional foi trazida por André Sanches Siqueira Campos, no artigo 'Efeito bruxelas': a dimensão da globalização regulatória europeia no sul da Ásia. Complementando a discussão asiática, Bárbara Neves foi assertiva ao tratar da "Belt and Road Initiative": a infraestrutura como plataforma de expansão da atuação da China na América Latina. Por sua vez, Breno Silva Oliveira contribuiu com uma pauta contemporânea das relações internacionais: a diplomacia do futebol com características chinesas e suas implicações para a América Latina. Problematicando as questões de democracia e relações regionais, o texto de Maurício Luiz Borges Ramos Dias discutiu o golpe militar em Myanmar e seus desdobramentos ao regionalismo Asiático.

Os artigos apresentados não esgotam a diversidade de temas e agendas que perpassam a esfera do regionalismo, mas elucidam a abrangência de temáticas e discussões que acompanham os processos de integração regional em suas trajetórias atuais.

Boa leitura a todos!

Regiane Nitsch Bressan

Profa Adjunta do Curso de Relações Internacionais na Universidade Federal de São Paulo - UNIFESP Escola Paulista de Política, Economia e Negócios - EPPEN. Doutora em Integração da América Latina, USP. E-mail: regiane.bressan@unifesp.br. Orcid: 0000-0002-7101-793X

Como citar:

BRESSAN, Regiane Nitsch. Apresentação. **Cadernos de Regionalismo ODR**, São Paulo, v. 5, 2022, p. 7-9. ISSN: 2675-6390.

O MÉTODO REAF: INOVAÇÃO INSTITUCIONAL NO MERCOSUL

Tainá Estanislau Siman Alves

O Mercosul é uma iniciativa de integração regional, com processo decisório intergovernamental, altamente focado no executivo dos Estados. No entanto, isso não significa que não seja possível construir, no Mercosul, mecanismos formados por outros atores, que contribuam para o projeto da integração e que, inclusive, interfiram no processo decisório e nos rumos do bloco como um todo. Nesse artigo trazemos informações e conquistas da Reunião Especializada da Agricultura Familiar (REAF): um órgão de disseminação de políticas públicas com metodologia própria, que construiu relações não somente no Mercosul, mas também para além dele. Essas estratégias institucionais ficaram conhecidas como Método REAF.

A assinatura do Tratado de Assunção, em 1991, trouxe fortes preocupações para os pequenos agricultores. Expostos então à abertura comercial e ao grande agronegócio como um dos atores mais interessados em influenciar os governos no processo de integração, a agricultura de pequena escala começou a se organizar a fim de tentar garantir seus direitos de participação no bloco. A partir dessas articulações se formou a Confederação Internacional de Organizações de Produtores Familiares do Mercosul Ampliado (COPROFAM), em 1994. Originalmente contando com 12 organizações sindicais de sete países, a organização transnacional era composta por diferentes tipos de grupos de agricultura (campesina, familiar, indígena, etc.), mas que se juntaram com o objetivo de demandar políticas direcionadas. Com isso, foi instituído no ano seguinte, juntamente ao Grupo Mercado Comum, o SGT 8, o Subgrupo de Trabalho da Agricultura, que previa discutir o impacto da integração sobre esse setor, principalmente devido à sua crescente vulnerabilidade (GRISA; NIERDELE, 2019).

Com a Carta de Montevideu, emitida pela COPROFAM em 2003, que pede pela criação de uma agenda para políticas diferenciadas para a agricultura familiar dentro do Mercosul, é criada a REAF (Reunião Especializada para a Agricultura Familiar). É importante destacar nesse contexto, a liderança e interesse brasileiro, e o programa FIDA-MERCOSUL (Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola), que prevê investimentos aos pequenos agricultores para a diminuição da desigualdade e inclui também Chile e Bolívia.

A criação da REAF em 2004 com a Resolução 11/04 não cria somente um espaço de diálogo entre esses agricultores e os governos nacionais, mas reflete a inserção de todo o setor da agricultura familiar dentro da dinâmica comercial do Mercosul, garantindo que esses atores também usufruam dos benefícios da integração a partir de políticas públicas direcionadas (FERREIRA, 2019a). A REAF conta também com grupos temáticos especializados à juventude, mulheres do campo, prevenção às mudanças climáticas e acesso à terra (FIRMINO, 2017).

A ação da REAF nos anos seguintes se tornou o exemplo de um grupo marginal que encontrou no Mercosul um espaço para existir, garantir seus direitos, explorar as possibilidades da integração e inclusive transborda para fora do nível regional se tornando um importante ator internacional ao mesmo tempo em que reafirma sua diversidade e identidades locais.

No entanto, para chegar ao nível de organização atual da REAF, foi necessário um processo de mútua aprendizagem. A REAF teve que desenvolver maneiras de lidar não somente com os movimentos sociais do campo, mas também de conseguir traduzir as suas demandas dentro das regras e normas de um aparato institucional e regional já constituído dentro de uma lógica formal (COPROFAM, 2019). Para essa uniformização regional foi necessário criar um diálogo nacional com os governos centrais, o que também não existia de maneira uniforme até então, criando um novo espaço público de diálogo e interação entre esses atores (NIERDELE, 2016).

A interação de cenários diferentes que foi construída de maneira transnacional também teve suas próprias particularidades. A convivência nova e, por vezes, esporádica entre esses atores gerou uma situação inicial de competição e desconfiança, de forma que algum desses grupos que representavam uma identidade e modo de agricultura específico fosse defender seus interesses em detrimento dos outros, o que fazia com que a

formação final dos documentos de posicionamento fosse amplamente discutida. Por outro lado, essas interações trouxeram, ao mesmo tempo, um nível de reconhecimento e criação de relações de confiança entre os atores, o que foi tema das suas primeiras plenárias temáticas, que versaram sobre a categorização de o que seria agricultura familiar (NIERDELE, 2016).

Como resultado, a REAF é um órgão customizado, que tem fortes bases em participação social. Essa ideia, encabeçada e empreendida pelo Brasil, causou estranhamento aos outros membros do bloco. O resultado das dinâmicas é que as decisões são movidas por cooperação e consenso através de acordos e negociação, saindo de uma lógica formal ou coercitiva movida através de decretos (NIERDELE, 2016).

Imagem 1 - Processo decisório interno da REAF



Fonte: FAO e REAF-MERCOSUL, 2016:3

O órgão é dividido em Seções Nacionais, que reúnem organizações sociais e coordenadores, onde são debatidas propostas nacionais e regionais trazidas por essas organizações, e cujo resultado é a produção de um documento no qual constam seus posicionamentos e propostas oficiais (FERREIRA, 2019a). Existe também a Plenária de Organizações Sociais, responsável pelo desenho de políticas públicas formado por diversos grupos de pequenos agricultores. Essas reuniões antecedem as Plenárias Regionais, que se encontram no âmbito do Mercosul uma vez por semestre e tomam as decisões finais a partir de Recomendações enviadas ao GMC. Importante notar que a REAF se consolidou como um órgão extrabloco, por contar com a participação da Venezuela, Bolívia, Chile, Peru, Equador e Colômbia (GRISA; NIERDELE, 2019).

Os já mencionados grupos temáticos tratam recortes específicos da agricultura familiar, se reunindo uma vez por semestre. Há também o trabalho das assessorias, apoiando as negociações da REAF a partir de estudos e informações técnicas. A Secretaria Técnica dá o apoio logístico e operacional das reuniões e acompanhamento de prazos, bem como a pauta das reuniões, metodologia dos debates e interação da REAF com outros fóruns internacionais e organizações multilaterais (FERREIRA; LAISNER; LIMA, 2015).

Antes de cada Plenária Regional acontece também a Reunião de Coordenadores nacionais sobre quais são os pontos de acordo de atividades coletivas, propostas de cooperação e o programa final da Plenária Regional, na qual esses pontos poderão voltar a ser contestados pelos movimentos sociais (GRISA; NIERDELE, 2019). Essa complexidade e customização foi construída com o tempo, principalmente entre os anos de 2006 e 2008, o que levou à criação de laços de confiança entre os atores envolvidos e institucionalização das dinâmicas de funcionamento para a tomada das decisões.

Como resultado, foi gerado também o Fundo da Agricultura Familiar (FAF), estabelecendo aportes financeiros que garantem a participação da sociedade civil nas atividades regulares da REAF. O Chile, inclusive, passou a contribuir com aportes para o fundo devido à pressão e importância de que os seus agricultores familiares também participassem das reuniões (FERREIRA, 2019b). Além disso, os objetivos da REAF são divididos em ciclos, constituindo um plano de trabalho conciso e eficiente, de maneira que o foco e unidade política colaborem para um resultado mais rápido e preciso.

No seu funcionamento prático, a REAF se tornou um importante canal de difusão de políticas públicas no chamado Mercosul ampliado (ou seja, estendendo o Mercosul para os Estados associados). Entre os principais exemplos dessa difusão de políticas públicas adaptadas para as realidades nacionais estão a criação de registros nacionais para agricultores familiares, as compras públicas, regulamentação e controle de propriedades de terras, programas educacionais para a juventude rural, e políticas de igualdade de gênero com foco em mulheres rurais (GRISA; NIERDELE, 2019). Além disso, foram também difundidas leis para a proteção desses agricultores no caso de catástrofes ambientais ou climáticas e manejo sanitário, de maneira que essas leis ganhassem maior uniformidade entre os países integrantes do bloco (FERREIRA; LAISNER; LIMA, 2015).

Dentre os membros associados, participam formalmente da REAF a Bolívia desde o surgimento do órgão, o Chile desde 2005, e o Equador desde 2011 (FERREIRA, 2019b). Assim a REAF se apresenta como um forte ator mercosulino em uma medida regional que inclusive ultrapassa as fronteiras do bloco, fazendo com que esses atores ganhem, a partir de uma visibilidade transnacional, capacidade de impactar politicamente suas realidades nacionais. Não só isso, a REAF se tornou também uma forte inspiração internacional: “São organizações que, geralmente, não possuem tradição de participação em nível doméstico e internacional, localizadas em países que, muitas vezes, nem mesmo dispõem de estruturas governamentais domésticas que possibilitem o contato entre essas organizações e seus respectivos governos” (FERREIRA, 2019b: 2014).

A importância e atuação da REAF tem sido citada e exaltada dentro do sistema ONU (na Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO, 2020) e no Comitê de Segurança Alimentar (CSA), especialmente), na Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC) e na União de Nações Sul-Americanas (UNASUL). Nesse sentido ela se destaca pelas fortes interações entre Estado e sociedade civil, pela capacidade de influência na disseminação de políticas públicas, pela criação de um diálogo nacional antes inexistente, construção de uma estratégia regional, e pela sua atuação internacional sendo inclusive reconhecida como um ator descolado do Mercosul (NIERDELE, 2016).

A atuação internacional tem mudado principalmente as visões desses países de uma agricultura familiar frágil e vulnerável para uma ferramenta soberana para garantir a segurança alimentar. Internacionalmente, a REAF tem a liberdade para se posicionar e atuar, de maneira independente aos governos. Na mesma forma, ao se posicionar sobre a REAF, no caso de mudança ou desacordo de posicionamento, os governos nacionais devem se reunir com a sociedade civil no âmbito da REAF primeiramente, baseado em relações de confiança e cumplicidade. No caso de desacordos sobre os pronunciamentos, como já foi o caso no tema de reforma agrária, a disputa permanece latente, por vezes resultando na retirada do tema (NIERDELE, 2016).

Durante os últimos anos, expandir a agenda e contatos da REAF internacionalmente tem sido a principal estratégia do órgão, permitindo também que os atores conheçam a ampliem novas políticas públicas sobre agricultura familiar, ampliem os seus espaços de discussão e implementem técnicas de capacitação a nível regional, além da formação de

parcerias e acordos de cooperação bilaterais (NIERDELE, 2016).

É preciso considerar que, para além das recomendações, resoluções e/ou decisões em nível regional, as atividades da REAF impactam nas estruturas governamentais domésticas, na medida em os governos podem optar por incorporar os insumos produzidos pelo trabalho realizado em nível regional em suas legislações e políticas públicas nacionais, mesmo sem a aprovação dos órgãos superiores do Mercosul. No entanto, isso não altera as dificuldades da REAF em se colocar como uma instituição protagonista no processo de governança da agricultura familiar na região. (FERREIRA, 2019a:89)

O que temos como resultado na REAF é inesperado. Esse modelo constitui o chamado “método REAF”:

“É verdade que, desde a sua criação, a REAF revelou certa autonomia dentro da estrutura enrijecida de relações comerciais que define o Mercosul. Há quem sugira que foi isto que lhe permitiu construir um espaço privilegiado de diálogo entre governos e organizações sociais, o que não foi replicado nas demais instâncias no bloco. (NIERDELE, 2016: 595)”.

Uma conjunção improvável de atores plurais em identidade, que tiveram contato anterior limitado, se juntam com o objetivo de cooperar a fim de terem força política suficiente e seus direitos protegidos.

Com ambiente inicial de competição e desconfiança, a REAF, como órgão regional, é utilizada para construir laços no ambiente doméstico, criando uma relação (antes limitada) entre esses atores e os governos nacionais. O órgão criado não somente se torna importante para a proteção desses grupos considerados até então vulneráveis, como também cria um espaço de difusão de políticas públicas que amplia os direitos desses grupos e criam políticas sociais que serão adaptadas e direcionadas a eles. Isso só se torna possível devido às inovações institucionais que constroem um aparato e uma dinâmica entre os atores e que funciona de maneira única dentro do Mercosul, aproveitando dos momentos conjunturais favoráveis para a ampliação dessas ações ao mesmo tempo em que se prova resiliente à mudanças políticas devido ao forte engajamento dos atores (COPROFRAM, 2019), que apesar das suas características em comum reconhecem suas assimetrias e identidades locais, tendo como uma das principais características para esse junção, a diversidade.

Por fim, a REAF se projeta internacionalmente se tornando conhecida para além dos

âmbitos do Mercosul, se tornando um ator em fóruns multilaterais e reconcebendo a imagem da agricultura familiar de um ator vulnerável, para o sinônimo de sustentabilidade e solução de problemas na produção agrícola e segurança alimentar. Uma junção transnacional de identidades locais cria um espaço regional que consegue construir diálogos domésticos nacionais, e, mais do que isso, consegue se projetar internacionalmente de maneira independente, sendo um dos principais exemplos de uma integração de facto, além de constituir um caso pouco explorado de dispersão de poder no Mercosul.

Tainá Estanislau Siman Alves

Mestra em Relações Internacionais pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). E-mail: taina.siman@gmail.com. Orcid: 0000-0001-9516-7791

Como citar:

SIMAN, Tainá E. O Método REAF: inovação institucional no Mercosul. **Cadernos de Regionalismo ODR**, São Paulo, v. 5, 2022, p. 10-16. ISSN: 2675-6390.

REFERÊNCIAS

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Comissão aprova funcho para a agricultura familiar. 2007. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/109172-comissao-aprova-fundo-para-a-agricultura-familiar/>>. Acesso 06 Dez. 2020.

COPROFAM. A importância da institucionalidade da REAF MERCOSUL para nossa luta. 2019. Disponível em: <<https://coprofam.org/2019/11/22/a-importancia-da-institucionalidade-da-reaf-mercotur-para-nossa-luta/>>. Acesso em 12 Dez. 2020.

COPROFRAM. Carta de Montevideo. 2003. Disponível em: <<https://studylib.es/doc/4244484/carta-de-montevideo.-propuesta-de-la-coprofam-al-consejo-...>>. Acesso em 05 Dez. 2020.

FAO E REAF-MERCOSUL. REAF (Reunión Especializada em Agricultura Familiar) MERCOSUR: Uma Década de Coproducción de Políticas Públicas entre el Estado y la Sociedad Civil. 2016. Disponível em: <<http://www.fao.org/3/a-i5749s.pdf>>. Acesso em 10 Dez. 2020.

FERREIRA, Guilherme Augusto Guimarães. A Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar do Mercosul (REAF): Expansão ou Aprofundamento da Integração Regional? Rev. Conj. Aust., Vol.10, No. 49, p.81-95, Jan.-Mar. 2019a.

FERREIRA, Guilherme Augusto Guimarães. A Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar do Mercosul (REAF): As relações entre governos e as organizações sociais do campo no Mercosul. Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais, Vol 04, No. 03, p. 196-218, Dezembro/2019b.

FERREIRA, Guilherme Augusto Guimarães; LAISNER, Regina Claudia; LIMA, Vivian Lie Kato. Regionalismo e Desenvolvimento: A Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar do Mercosul (REAF). Revista Videre, Vol. 7, No.14, p.83-91, Jul.-Dez, 2015.

FIRMINO, Matheus Pereira. Movimentos sociais e a institucionalidade do Mercosul. In: XVI Congresso Internacional FOMERCO, 2017, Salvador, Anais de Congresso.

GRISA, Cátia; NIERDELE, Paulo André. Transferência, Convergência e Tradução de Políticas Públicas: A Experiência da Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar do Mercosul. DADOS, Vol. 62, No. 2, p 1-37, 2019.

MERCOSUL. Resolução 11/04: Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar no Mercosul. 2004. Disponível em:

<https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/11014_RES_011-2004_PT_RE-AgriculturaFamiliar.pdf>. Acesso em 07 Dez. 2020.

NIERDELE, Paulo André. A construção da Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar (REAF) do Mercosul: sociogênese de uma plataforma de diálogos entre Governos e Movimentos Sociais. Estudos Sociedade e Agricultura.

TRANSICIÓN O IMPLEMENTACIÓN DEL BREXIT: EL CAMINO HACIA EL ACUERDO DE COMERCIO Y COOPERACIÓN ENTRE LA UE Y EL REINO UNIDO SOBRE LAS CONDICIONES DE SU FUTURA RELACIÓN

Ana María Suárez Romero

Cumpliendo con la voluntad de la mayoría expresada en el referendo del Brexit en junio del 2016, el Reino Unido abandonó definitivamente el mercado único y la unión aduanera de la Unión Europea (UE) el 31 de diciembre del 2020 al finalizar el período de transición. El proceso de divorcio necesito de más de tres años de atención especial tanto por parte del Reino Unido como de la UE y, como se esperaba, con diferentes dificultades para las dos partes. Dentro del proceso de negociación del Brexit se pueden destacar algunos acontecimientos para referencia general:

- El 23 de junio de 2016, el Reino Unido ratificó con un referendo popular su intención de salir de la UE con el 51,9% de los electores a favor del leave (salir) y el 48,1% a favor de remain (permanecer).

- El 29 de marzo de 2017, la Primera ministra británica Theresa May notificó oficialmente mediante una carta dirigida al presidente del Consejo Europeo, Donal Tusk, la intención del Reino Unido de salir de la UE, activando la cláusula de salida contemplada en el Artículo 50 del Tratado de la Unión Europea (TUE)¹

- El 23 de junio de 2019, Boris Johnson es elegido sucesor de la primera ministra Theresa May.

- El 17 de octubre de 2019, el Consejo Europeo aprobó el Acuerdo de Retirada del Reino Unido negociado con el Gobierno de Boris Johnson (CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, 2019), además de la Declaración política en la que se expone el marco de las relaciones futuras entre la UE y el Reino Unido.

● Desde el 1 de febrero hasta el 31 de diciembre de 2020, período de transición o implementación del Brexit, el Acuerdo de Retirada del Reino Unido entró en vigor con la oficialización de la salida del Reino Unido de la UE el 31 de enero de 2020, marcando el fin del plazo establecido en el artículo 50 del TUE. A partir del 1 de febrero el Reino Unido dejó de ser un Estado miembro de la UE y empezó a ser considerado como un tercer país, durante este período la unión aduanera y el mercado único entre las dos partes permanecieron sin cambios, pero el Reino Unido se quedó sin representación en las instituciones europeas, quedando por fuera de las instituciones políticas y del Parlamento.

● Desde el 1 de enero de 2021 entró en vigor provisoriamente el Acuerdo de Comercio y Cooperación entre la UE y Reino Unido sobre las condiciones de su futura cooperación, el cual fue firmado por las partes el 30 de diciembre de 2020 y entrará en el proceso de revisión lingüística-jurídica para la ratificación de la UE (COMISIÓN EUROPEA, 2020a).

Este artículo aborda en términos generales el período de transición y las negociaciones del nuevo acuerdo entre la UE y el Reino que se desarrollaron entre el 2 de marzo y el 24 de diciembre de 2020, con el fin de contribuir a los análisis publicados previamente sobre el Brexit.

La primera ronda de las negociaciones sobre las relaciones futuras entre la UE y el Reino Unido se desarrolló en Bruselas entre el 2 y el 5 de marzo de 2020 con Michel Barnier -negociador jefe de la UE- y David Frost -negociador jefe del Reino Unido para Europa-. Inicialmente se tenía previsto que cada dos o tres semanas se llevarían a cabo rondas completas de negociación, celebradas alternativamente en Bruselas y Londres, pero el período de transición del Brexit coincidió con la crisis mundial de salud pública generada por la Pandemia de la Covid-19, lo que llevó a cancelar la segunda ronda programada entre el 18 y el 20 de marzo de 2020 y plantear estrategias para poder continuar con la negociación del acuerdo, como realizar las reuniones por videoconferencia y balances del trabajo técnico posteriormente a cada ronda de negociaciones.

De acuerdo con las declaraciones de Michel Barnier, jefe del grupo de las negociaciones de la Comisión Europea, el objetivo de la UE era avanzar en paralelo en todos los temas sobre la futura relación con el Reino Unido, especialmente en las áreas con mayor conflicto durante la negociación del acuerdo de cooperación, puntos centrales desde la negociación del Acuerdo de Retirada, a saber: La pesca y la competencia libre y

leal, comúnmente llamada level playing field (EUROPEAN COMMISSION, 2020). Otro aspecto estaba relacionado con las garantías que protegen los derechos y libertades fundamentales de las personas necesarias para respaldar una estrecha cooperación policial y judicial en materia penal, y por último la gobernanza en la futura relación.

Por su parte el primer ministro Boris Jonhson determinó tres temas en los que el equipo negociador de Londres mantendría su posición durante las negociaciones del nuevo acuerdo, en primer lugar, ningún papel será considerado para el Tribunal Europeo en el Reino Unido; en segundo lugar el derecho a determinar las leyes futuras del Reino Unido sin restricciones, y por último un acuerdo sobre pesca con el que se pueda demostrar que el Brexit marca una diferencia real en comparación con las condiciones anteriores.

La UE ha asumido medidas para contrarrestar los efectos de la transición y la salida del Reino Unido de la unión aduanera y el mercado único europeo, entre las cuales se pueden destacar: Publicación de la Comunicación oficial en las que se brinda información a los ciudadanos, empresas y administraciones públicas de la UE sobre cómo prepararse para el final del período de transición (COMISIÓN EUROPEA, 2020b); Propuesta de la Brexit Adjustment Reserve con un presupuesto global de 5 billones de euros para ayudar a contrarrestar las consecuencias económicas y sociales en los Estados miembros y en los sectores más afectados; Publicación de la página web Relaciones con el Reino Unido en la que se pone a disponibilidad avisos de orientación sectorial e información nacional sobre el Brexit en los Estados miembros, entre otros documentos relacionados con la transición².

Tras seis rondas de negociaciones y pocos avances en el nuevo acuerdo, en junio el equipo negociador replanteó las condiciones y términos de referencia sobre las futuras relaciones entre Bruselas y Londres, estas nuevas medidas contemplaron la posibilidad de que los grupos de negociación se reunieran físicamente en las dos ciudades, en sesiones especializadas y en formatos más restringidos cumpliendo los protocolos de seguridad impuestos en el respectivo país.

La última fase de las negociaciones se desarrolló desde finales de octubre hasta el 24 de diciembre de 2020, fue necesario intensificar las conversaciones en todas las mesas de negociación al mismo tiempo y durante todos los días manteniendo los protocolos de seguridad ante la Covid-19. Los jefes del proceso debían centrarse en el progreso general

de las negociaciones, considerar los problemas derivados de los flujos de trabajo de las mesas de negociación, dar dirección a los líderes del flujo de trabajo, y abordar las cuestiones políticas más delicadas en las conversaciones.

Como resultado de las negociaciones durante el período de transición, el 24 de diciembre el equipo negociador de la UE y del Reino Unido concertaron un Acuerdo de Comercio y Cooperación general denominado Acuerdo de Comercio y Cooperación entre la Unión Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica, por una parte, y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, y dos acuerdos específicos, el Acuerdo de Seguridad de la Información (Acuerdo entre la Unión Europea y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte relativo a los procedimientos de seguridad para el intercambio y la protección de información clasificada) y el Acuerdo de Energía Nuclear (Acuerdo entre el Gobierno del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y la Comunidad Europea de la Energía Atómica para la cooperación en el uso seguro y pacífico de la energía nuclear).

El 30 de diciembre, el presidente del Consejo Europeo, Charles Michel, y la presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, en nombre de la UE, y por su parte el primer ministro, Boris Johnson, en nombre del Reino Unido, firmaron el Acuerdo de Comercio y Cooperación entre la UE-Reino Unido. Después de meses de intensas y difíciles negociaciones la firma del Acuerdo evita una salida sin acuerdo (no deal) y define las relaciones futuras de las dos partes. El Acuerdo entró en vigor provisoriamente a partir del 1 de enero hasta el 30 de abril del 2021, período en el cual debería ser estudiado por el Parlamento Europeo y el Consejo para que la UE lo pueda ratificar una vez que las 24 versiones lingüísticas de los Estados miembros se establezcan como auténticas y definitivas.

El análisis de la nueva fase de las relaciones entre la UE y el Reino Unido en el marco del Acuerdo de Comercio y Cooperación será analizado en la próxima publicación del ODR. Los efectos que el Brexit pueda tener sobre la UE y el Reino Unido seguirán siendo motivos de análisis en el campo de la integración regional, con la negociación de un Acuerdo de Comercio y Cooperación y su posterior entrada en vigor podrán ser observados los impactos en los diferentes sectores en los que las negociaciones centraron su atención. Además, los debates teóricos sobre los mismos impactos de la integración diferenciada y la desintegración seguirán ganando atención dentro de las

instituciones de la UE y los estudiosos del bloque europeo.

Notas

¹ El Reino Unido se convirtió en el primer país en invocar el artículo 50 del Tratado de la Unión Europea, este artículo establece que cualquier Estado miembro de la UE es libre de abandonar el bloque económico de manera voluntaria y unilateral, el proceso se inicia con la notificación de Retiro por parte del Miembro Estado al Consejo Europeo y determina que el plazo máximo para las negociaciones de salida es de dos años, prorrogable en caso de que no se establezca una decisión unánime en dicho plazo. Disponible en: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/XT-20001-2017-INIT/en/pdf>. Acceso: 25 feb. 2021.

² Disponible en: https://ec.europa.eu/info/strategy/relations-non-eu-countries/relations-united-kingdom_es. Acceso en: 6 mar. 2021.

Ana María Suárez Romero

Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais pela Universidade Estadual Paulista (UNESP), Faculdade de Ciências e Letras, Araraquara. E-mail: a.romero@unesp.br.

Orcid: 0000-0003-0620-1607.

Como citar:

ROMERO, Ana María Suárez. Transición o implementación del Brexit: el camino hacia el Acuerdo de Comercio y Cooperación entre la UE y el Reino Unido sobre las condiciones de su futura relación. **Cadernos de Regionalismo ODR**, São Paulo, v. 5, 2022, p. 19-23. ISSN: 2675-6390.

REFERÊNCIAS

COMISIÓN EUROPEA. Acuerdo de Comercio y Cooperación entre la Unión Europea y el Reino Unido: proteger los intereses europeos y garantizar la competencia leal y la cooperación ininterrumpida en los ámbitos de interés mutuo. 2020. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_20_2531. Acceso en: 5 mar. 2021.

COMISIÓN EUROPEA. Comunicación de la comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Preparativos para los cambios Comunicación sobre los preparativos para el final del período transitorio entre la Unión Europea y el Reino Unido COM/2020/324 final. 2020. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?qid=1594383487124&uri=COM%3A2020%3A324%3AFIN>. Acceso en: 6 mar. 2021.

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. Acuerdo sobre la retirada del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte de la Unión Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica. 2019. Disponible en: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/XT-21054-2019-INIT/es/pdf>. Acceso en: 5 mar. 2021.

EUROPEAN COMMISSION. Statement by Michel Barnier following Round 4 of negotiations for a new partnership between the European Union and the United Kingdom. 2020. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_20_1017. Acceso en: 6 mar. 2021.

O ACORDO DE COMÉRCIO E COOPERAÇÃO E A NOVA FASE DAS RELAÇÕES REINO UNIDO-UNIÃO EUROPEIA

Angélica Saraiva Szucko

No dia 31 de janeiro de 2020, o Reino Unido saiu oficialmente da União Europeia, após um longo e conturbado processo desde a realização do referendo britânico de 2016. Já o período de transição, durante o qual o país permaneceu vinculado à legislação comunitária sem assento em suas instituições, findou-se em 31 de dezembro de 2020, quando o Reino Unido deixou o mercado único e a união aduaneira.

O ano de 2020 foi marcado pelas negociações sobre o futuro do relacionamento entre o país britânico e a União Europeia. Para além do interesse em relações comerciais próximas, ambos os lados almejavam um acordo abrangente, incluindo diferentes áreas da integração regional anteriormente existente. A proximidade geográfica e o alto grau de interdependência econômica são fatores fundamentais dessa relação. Em 2019, por exemplo, 49% das importações do Reino Unido vieram dos países do bloco europeu, enquanto 46% das exportações britânicas destinaram-se à União Europeia (EUROPEAN COMMISSION - DG TRADE, 2020, p. 9).

É importante considerar que, pela primeira vez na sua história, a União Europeia estava negociando um acordo com um ex-Estado-Membro, o que significava que as discussões buscavam mais lidar com as divergências existentes entre as partes do que promover convergências. Até dezembro de 2020, os entraves nas negociações entre o Reino Unido e o bloco europeu indicavam uma baixa probabilidade de se chegar a um acordo sobre o futuro do relacionamento antes do final do período de transição. Enquanto o Reino Unido almejava, primordialmente, ter acesso ao mercado europeu de aproximadamente 450 milhões de consumidores, a União Europeia preocupava-se em garantir que os britânicos não reduziram os padrões relativos à legislação ambiental e os

compromissos climáticos, bem como os direitos sociais e trabalhistas, de maneira a tornarem-se artificialmente mais competitivos que suas contrapartes europeias.

As negociações sobre o futuro do relacionamento entre o país e o bloco comunitário estenderam-se até o último minuto, e, contrariando as previsões de grande parte dos analistas, ambas as partes chegaram a um acordo na véspera de Natal, em 24 de dezembro de 2020 (EUROPEAN COMMISSION, 2020; EUROPEAN COUNCIL, 2020a). O Acordo de Comércio e Cooperação UE-Reino Unido, em inglês EU-UK Trade and Cooperation Agreement, assinado no dia 30 daquele mês, entrou em vigor provisoriamente a partir de 1º de janeiro de 2021 (EUROPEAN COUNCIL, 2020b).

Nesse sentido, o ano de 2021 marca o início de uma nova fase no relacionamento entre o Reino Unido e a União Europeia, que pode ser definida como desintegração diferenciada externa¹ (SZUCKO, 2020). Todavia, esses fatos não encerram o enredo do Brexit, pois se trata de um processo de adaptação e de recorrentes reajustes, internos ao Reino Unido e regionais no âmbito da integração europeia, que perdurarão por anos e, talvez, até mesmo décadas. A própria aplicação provisória do acordo foi prorrogada até 30 de abril de 2020, ao invés de 28 de fevereiro, a pedido da União Europeia, diante do atraso na tradução e na revisão linguística do texto para os 24 idiomas oficiais do bloco.

O Acordo de Comércio e Cooperação prevê tarifas e cotas zeradas para o comércio de bens e mercadorias entre as partes; no entanto, os produtos estarão sujeitos a controles aduaneiros e a medidas sanitárias e fitossanitárias (EUROPEAN COMMISSION, 2020). Vale ressaltar que o Protocolo das Ilhas, aprovado juntamente com o acordo de saída em 2020, cria uma situação *sui generis* no Reino Unido, ao manter o alinhamento regulatório da Irlanda do Norte com a União Europeia, de maneira a evitar uma fronteira “dura”² com a República da Irlanda. Por esse motivo, os controles aduaneiros devem ser realizados entre as ilhas da Grã-Bretanha e da Irlanda³.

Com o intuito de promover uma aplicação gradual dessas novas medidas, o Acordo de Comércio e Cooperação estipula períodos de carência (*grace periods*) para o trânsito de bens e mercadorias entre a Grã-Bretanha e a Irlanda, e este tema tem gerado diversos atritos mesmo antes da entrada efetiva em vigor do acordo. No final de janeiro de 2021, a insatisfação europeia em relação ao atraso na entrega das vacinas da Oxford/Astrazeneca levou a presidente da Comissão Europeia, Ursula von der Leyen, a cogitar a aplicação de restrições às exportações de doses do imunizante, no episódio que

ficou conhecido como “guerra das vacinas” (BBC, 2021a). Naquele momento, a possibilidade de que o artigo 16 do Protocolo das Irlandas, que versa sobre imposição de controles aduaneiros na ilha irlandesa, pudesse ser invocado causou mal-estar na relação entre britânicos e europeus.

O assunto voltou ao debate nos últimos dias após a declaração da Comissão Europeia de que pode suspender exportações para países que não estejam agindo reciprocamente com o bloco. O Reino Unido recebeu 10 milhões das 42 milhões de doses da vacina Oxford/Astrazeneca produzidas em fábricas localizadas no bloco europeu, enquanto a UE afirma não ter recebido sequer metade das doses previstas em contrato com a farmacêutica (BLOOMBERG, 2021). O tema será discutido na próxima reunião do Conselho Europeu marcada para os dias 25 e 26 de março e, com certeza, terá reflexos nas relações entre o Reino Unido e a União Europeia.

No que tange à aplicação do Acordo de Comércio e Cooperação, no início de fevereiro, Michael Gove, membro do gabinete de Boris Johnson, solicitou que os períodos de carência, que se encerram ao longo de 2021, fossem estendidos até janeiro de 2023 (BBC, 2021b). O primeiro desses grace periods, relativo à aplicação de controles regulatórios na importação de alimentos e no trânsito de animais domésticos, está previsto para terminar no final de março. Nesse contexto, em 3 e 4 de março, o Reino Unido declarou a intenção de estender unilateralmente esse prazo até pelo menos 1º de outubro de 2021 (BBC, 2021c).

Em resposta ao posicionamento britânico, os líderes dos grupos políticos do Parlamento Europeu decidiram adiar a votação do Acordo de Comércio e Cooperação, que está pendente. O acordo deve ser aprovado e ratificado pela UE até o final de abril, quando se encerra a aplicação provisória do mesmo. A Comissão Europeia, por sua vez, tem instigado o Parlamento a dar sequência ao processo de aprovação do texto, de modo a evitar mais incertezas quanto à entrada em vigor efetiva do acordo. Caso o acordo não seja aprovado, o prazo relativo a sua aplicação provisória será, possivelmente, prorrogado mais uma vez, de modo a evitar um rompimento brusco na relação entre as partes.

Além disso, em 15 de março, a Comissão Europeia decidiu iniciar um procedimento jurídico contra o governo britânico por conta da decisão unilateral do país de adiar a introdução dos controles regulatórios entre a Grã-Bretanha e a Irlanda do Norte (IRISH TIMES, 2021). Esse procedimento consiste em dois processos simultâneos. Por um lado,

a Comissão Europeia enviou uma carta formal de notificação ao Reino Unido por violação do Protocolo das Irlandas e pediu ao país que sejam tomadas ações corretivas de modo a restaurar a conformidade com os termos acordados no Protocolo. O Reino Unido terá um mês para responder à carta. Por outro lado, o vice-presidente da Comissão Europeia, Maroš Šefčovič, enviou uma carta política ao ministro britânico do Brexit, David Frost, solicitando que os britânicos se abstenham de tomar qualquer medida que possa atrasar o cumprimento dos prazos estabelecidos ou prejudicar a aplicação eficaz dos termos acordados entre ambas as partes. Além disso, Šefčovič convida o Reino Unido a fornecer um cronograma plausível para a implementação das regras referentes ao Protocolo das Irlandas até o final do mês, de maneira a restaurar a confiança mútua (EUROPEAN COMMISSION, 2021).

Para além da imposição de controles regulatórios no trânsito de bens e mercadorias, outras mudanças também serão observadas no cotidiano dos cidadãos nesta nova fase do relacionamento entre o Reino Unido e a União Europeia. A livre circulação já não se aplica mais. Os britânicos ainda podem passar 90 dias, em um período de 180 dias consecutivos, nos países-membros da União Europeia, mas, assim como os brasileiros, precisarão de visto para uma estadia superior a três meses. Ademais, precisarão pagar as tarifas de roaming quando estiverem em um país europeu. O Reino Unido também não participará mais do programa Erasmus de intercâmbio acadêmico e lançou, recentemente, seu próprio programa, intitulado Turing Scheme, para substituí-lo. Na prática, o programa britânico replica boa parte das exigências do Erasmus, sem garantir aos estudantes os benefícios correspondentes.

Para além das disputas relacionadas à aplicação dos acordos, outro episódio trouxe tensão adicional para as relações entre o Reino Unido e a União Europeia no início deste ano. A recusa britânica em conceder status diplomático completo à Delegação da União Europeia no Reino Unido causou uma crise entre a ilha e o continente (THE GUARDIAN, 2021). Nos 142 países em que a UE possui delegação, a representação diplomática do bloco detém status similar ao de uma embaixada. A União Europeia, por sua vez, em resposta a essa descortesia, adiou a apresentação das cartas credenciais do novo embaixador britânico junto ao bloco.

Em síntese, em pouco menos de três meses, já podemos observar que a tão sonhada calma após a tempestade perfeita do Brexit ainda permanece longe no horizonte.

Novas tensões surgiram, e a necessidade de constantes ajustes no que se refere à aplicação do Acordo de Comércio e Cooperação e ao Protocolo das Ilhas indica que essa temática permanecerá sob os holofotes por muito tempo. Ainda serão necessárias futuras pesquisas, com maior distanciamento temporal, para analisar o novo padrão que emergirá no relacionamento entre o Reino Unido e a União Europeia. De qualquer forma, o Brexit simboliza uma mudança sem precedentes na dinâmica desse processo de integração regional – a desintegração de um Estado-Membro – e aporta novos desafios tanto para britânicos quanto para europeus.

Notas

¹Por desintegração entende-se um processo de retrocesso em relação a um nível de integração institucional já alcançado. No caso da União Europeia, o retorno dos poderes e das competências do nível supranacional para o nacional é considerado um processo de desintegração. Essa desintegração pode ser uniforme, quando aplicada a todos os Estados-Membros, ou diferenciada, quando se restringe a situações particulares. O adjetivo externa, por fim, significa que o país sujeito à desintegração não é um Estado-Membro da União Europeia, ainda que mantenha uma cooperação muito próxima com o bloco. Para mais informações sobre essa categorização, ver: SZUCKO, Angélica S. Brexit and the differentiated European (dis)integration. *Contexto Internacional*, v.42, n. 3, p. 621-646, 2020.

²Fronteira “dura” remete à necessidade de controles fronteiriços para o trânsito de bens, serviços, capitais e pessoas entre as duas regiões da ilha.

³A ilha da Grã-Bretanha é composta pela Inglaterra, pela Escócia e pelo País de Gales. Já a ilha da Irlanda é formada pela Irlanda do Norte e pela República da Irlanda (esta última é um Estado-Membro da União Europeia). O Reino Unido, por sua vez, é oficialmente denominado Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte.

Angélica Saraiva Szucko

Doutora e Mestre em Relações Internacionais pelo Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília (Irel-UnB). E-mail: angelicaszucko@gmail.com
Orcid: 0000-0002-8589-7827

Como citar:

SZUCKO, Angélica Saraiva. O Acordo de Comércio e Cooperação e a nova fase das relações Reino Unido-União Europeia. **Cadernos de Regionalismo ODR**, São Paulo, v. 5, 2022, p. 25-29. ISSN: 2675-6390.

REFERÊNCIAS

BBC. Covid: EU and AstraZeneca in “step forward” on vaccines. 2021a. Disponível em: <https://www.bbc.com/news/world-europe-55879345>. Acesso em: 18 mar. 2021.

BBC. Brexit: Michael Gove calls for extension of Brexit grace periods. 2021b. Disponível em: <https://www.bbc.com/news/uk-northern-ireland-55904189>. Acesso em: 18 mar. 2021.

BBC. Brexit: EU says UK grace period extension breaches international law. 2021c. Disponível em: <https://www.bbc.com/news/uk-northern-ireland-56262527>. Acesso em: 18 mar. 2021.

BLOOMBERG. Vaccine Battle Heats Up With EU Ready to Halt U.K. Shipments. 2021. Disponível em: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-03-21/eu-set-to-block-exports-of-astra-vaccine-and-ingredients-to-u-k> Acesso em: 22 mar. 2021.

EUROPEAN COMMISSION - DG TRADE. The EU-UK Trade and Agreement Explained. 2020. Disponível em: https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2021/january/tradoc_159266.pdf Acesso em: 18 mar. 2021.

EUROPEAN COMMISSION. EU-UK Trade and Cooperation Agreement : protecting European interests, ensuring fair competition, and continued cooperation in areas of mutual interest. 2020. Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_2531 Acesso em: 18 mar. 2021.

EUROPEAN COMMISSION. Letter from Vice-President Maroš Šefčovič to David Frost, 15 March 2021. 2021. Disponível em: https://ec.europa.eu/info/publications/letter-vice-president-maros-sefcovic-david-frost-15-march-2021_en Acesso em: 18 mar. 2021.

EUROPEAN COUNCIL. EU-UK negotiations on the future relationship - Consilium. 2020a. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-uk-negotiations-on-the-future-relationship/>. Acesso em: 18 mar. 2021.

EUROPEAN COUNCIL. Signature of the EU-UK agreement, 30 December 2020. 2020b. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press->

releases/2020/12/30/press-release-signature-of-the-eu-uk-agreement-30-december-2020/ Acesso em: 18 mar. 2021.

IRISH TIMES. Brexit: EU takes action against UK over extension of grace period. 2021. Disponível em: <https://www.irishtimes.com/news/world/brexit/brexit-eu-takes-action-against-uk-over-extension-of-grace-period-1.4510748>. Acesso em: 18 mar. 2021.

SZUCKO, Angélica S. Brexit and the differentiated European (dis)integration. *Contexto Internacional*, v.42, n. 3, p. 621-646, 2020.

THE GUARDIAN. UK insists it will not grant EU ambassador full diplomatic status. 2021. Disponível em: <https://www.theguardian.com/world/2021/jan/21/uk-insists-it-will-not-grant-eu-ambassador-full-diplomatic-status>. Acesso em: 18 mar. 2021.

AS ÁGUAS SUBTERRÂNEAS NOS BLOCOS REGIONAIS: OS CASOS DO MERCOSUL E DA UNIÃO EUROPEIA

Maria Luisa Telaaroli

No dia 22 de março foi comemorado o dia mundial da água. São múltiplos os desafios enfrentados para a sustentabilidade e a resiliência desse recurso finito e de importância vital. No presente artigo, abordaremos uma fonte hídrica que nem sempre é contemplada nas discussões, por, majoritariamente, encontrar-se “invisível” aos olhos, mas que é detentora do maior volume de água doce do planeta, as águas subterrâneas.

A Associação Brasileira de Água Subterrânea (ABAS, 2021) define a água subterrânea como “toda a água que ocorre abaixo da superfície da Terra, preenchendo os poros ou vazios intergranulares das rochas sedimentares, ou as fraturas, falhas e fissuras das rochas compactas”. A água subterrânea tem papel importantíssimo na gestão dos recursos hídricos, uma vez que os aquíferos são uma importante fonte de abastecimento de água potável, irrigação agrícola e produção industrial. Embora muitas facetas da gestão de recursos hídricos superficiais não pertençam às águas subterrâneas, como a navegação, a pesca e a geração de energia, o impacto das medidas de construção relacionadas ao regime de águas superficiais, como represas ou canais de irrigação, pode ter um grande impacto sobre as fontes subterrâneas (WHY MAP, 2021).

A água é elemento estratégico para os países. Seus usos são múltiplos, mas como destacado em artigo anterior publicado no site do Observatório de Regionalismo sobre cooperação hídrica (TELAROLLI 2020), a água possui distribuição desigual no globo terrestre, o que traz potenciais desafios para os países e regiões. Ainda, entre os usos fundamentais da água, seu papel na higiene, especialmente em contexto de pandemia, na qual a lavagem das mãos é elemento primordial para conter o contágio, o uso desse

recurso se encontra ainda mais pressionado.

Além da distribuição desigual, a disponibilidade da água doce traz ainda mais complexidade para o cenário. Da somatória total de água disponível no planeta, apenas 2,5% é referente à água doce e se encontra na forma de geleiras, rios e, principalmente, em fontes hídricas subterrâneas (ANA, 2020). O uso e as práticas insustentáveis tornam crescente a pressão sobre as fontes hídricas- e esta situação é agravada pela aceleração das mudanças climáticas. Em 2025, prevê-se que 1,8 bilhão de pessoas viverão em regiões com problemas urgentes de escassez de água e, portanto, é vital que todos os recursos de água doce sejam administrados de forma eficaz. Esta é uma tarefa cada vez mais desafiadora (WHYMAP, 2021). Ademais, “a escassez deste bem universal tende a aumentar até 2050 devido à procura do setor industrial e doméstico das economias emergentes e devido ao aumento da população mundial” (UNRIC, 2021), o que trará maior pressão no uso das águas subterrâneas; na Ásia, por exemplo, um terço da sua população já faz uso das águas subterrâneas.

É necessário ressaltar que grande parte das águas subterrâneas são compartilhadas por mais de um país, sendo estimada a existência de 366 aquíferos transfronteiriços e 226 “corpos d'água subterrâneos” transfronteiriços, subjacentes a quase todos os países (MARGAT; VAN DER GUN, 2013). Portanto, é premente que existam instrumentos de gestão conjunta desse recurso. Os blocos regionais constituem esfera interessante para a prospecção desses mecanismos, uma vez que as questões ambientais, ao ultrapassarem as fronteiras nacionais, são elemento naturalmente integrador entre as unidades políticas próximas, o que lhes impõe um desafio comum.

A União Europeia (U.E) constitui um exemplo importante para a tratativa dessa questão devido à Diretiva Quadro Água (2000/60/CE). No contexto da Diretiva, as águas subterrâneas tornaram-se parte integrante do sistema de gestão da água, nos planos de gestão de região hidrográfica e define marcos claros para as massas de águas (subterrâneas) em termos de delimitação, análise econômica, caracterização, acompanhamento e formulação de programas com medidas que visem sua resiliência e sustentabilidade (European Community, 2000).

Cerca de 75% dos residentes da U.E dependem da água subterrânea para o seu abastecimento, além do uso industrial e para a agricultura. Ademais, seu papel na manutenção de ecossistemas não é desconsiderado, uma vez que 50% do caudal anual-

quantidade de água que passa durante o ano em dada secção de um rio- de muitos rios europeus provém de água subterrânea. Em períodos de baixo caudal, esta contribuição chega a mais de 90% (European Community, 2000).

A regulação e gestão das águas subterrâneas na União Europeia é feita através de um conjunto de diretivas, destinadas a harmonizar as estruturas jurídicas dos diferentes países, que serão incorporadas na legislação e no quadro regulamentar de cada membro, após serem aprovadas pelo parlamento do país. O objetivo primordial é "harmonizar a política de água europeia existente e melhorar a qualidade da água em todos os ambientes aquáticos da Europa" (KAIKA 2003, p.314). A DQA inicialmente exigia que todos os estados membros identificassem as massas de água subterrâneas, bem como as áreas protegidas e habitats dependentes das águas subterrâneas; também é exigência identificar pressões antropogênicas, quantificá-las e desenvolver planos de gestão para sua sustentabilidade de longo prazo (como parte dos planos de bacias hidrográficas) até o final de 2004. Prevvia-se que isso fosse concluído no final de 2009, com uma revisão planejada em 2015 e, depois, a cada seis anos.

A Diretiva da água se concentra em três pontos: a sustentabilidade, a racionalização da utilização e os cuidados compartilhados, parte subsidiada nos marcos internacionais para a temática. Também, o documento agrupa em um único texto toda a legislação europeia para o gerenciamento dos recursos hídricos, a fim de simplificar e dotar de efetividade o sistema (CORTE; SANTIN, 2013; ROSADO, 2002). Portanto, abrangem-se em uma só norma as regras gerais a serem cumpridas pelos países parte da U.E. A Diretiva da Água consolidou a maioria das leis relacionadas ao tema no âmbito europeu, o que pressupõe passo importante na regulação única de um bem comum (MARÍN; MÁRIN, 2002).

A escassez de água nos países europeus tende a ser localizada, mas é crescente, assim como a competição entre as demandas e os usuários está aumentando. Os países do sul experimentam uma diminuição geral mais contínua na oferta, enquanto os países do norte desfrutam de mais recursos hídricos subterrâneos per capita (DOSI; TONIN, 2001).

O uso de fertilizantes e pesticidas na agricultura é um problema na maioria dos países, com a poluição difusa representando o maior problema para as águas subterrâneas em países como França e Dinamarca. A poluição tradicional dos corpos

hídricos subterrâneos é um problema comum em todo o sul da Europa. Países como a Grécia enfrentam pressões adicionais em alguns aquíferos decorrentes do conflito sobre a alocação de água subterrânea para diferentes usuários, nesse caso, o turismo e a agricultura.

Durante anos, nem todas as políticas da UE se moveram na mesma direção, uma vez que os objetivos gerais da política da PAC (Política Agrícola Comum), que incentivou e apoiou financeiramente a agricultura intensiva e a extração de águas subterrâneas, estavam em conflito com os objetivos de desenvolvimento ambiental e sustentável (CHILTON; SMIDT, 2014). Uma das principais preocupações entre os membros do Sul da União Europeia em relação às águas subterrâneas é o rápido aumento do número de usuários, podendo ser um obstáculo social e político a ser superado se se deseja alcançar uma boa gestão dos aquíferos. Por sua vez, a regulação de poços apresenta diferenças consideráveis em toda a Europa, com monitoramento e fiscalização variando de acordo com a região e o país.

Um terço dos recursos renováveis se encontram na América do Sul. Contudo, a abundância não é o mesmo que distribuição igualitária ou ausência de potencial conflitivo. No caso das águas subterrâneas é sabido que na América do Sul existem 29 aquíferos transfronteiriços, entre eles, o Aquífero Guarani e o Alter do Chão, dois casos que figuram entre os aquíferos transfronteiriços de maiores proporções do mundo, porém, dentre o total de aquíferos sul americanos compartilhados por mais de um país, 15 ainda demandam estudos básicos (ISARM, 2015).

No caso do Mercosul, o bloco, por se tratar de uma iniciativa intergovernamental, não possui políticas comunitárias entre seus membros. O bloco conta com o Subgrupo de Trabalho 6 (SGT-6) e com a Reunião de Ministros do Meio Ambiente (RMMA) para tratar dos temas ambientais em seus aspectos políticos e técnicos, mas sem abordar especificamente a água de forma mais ampla e, conseqüentemente, as águas subterrâneas. Essas instâncias ambientais se encontram vinculadas ao Grupo de Mercado Comum e ao Conselho de Mercado Comum, formados pelos órgãos executivos dos países membros do Mercosul, logo, não possuem autonomia sobre suas discussões e propostas.

Foi somente no início da primeira década do século XXI que as águas subterrâneas se tornaram fulcro de interesse do bloco, devido ao Projeto de Proteção Ambiental e Desenvolvimento Sustentável do Sistema Aquífero Guarani (PSAG), projeto esse

realizado pelos Estados detentores do aquífero, coincidentemente, os membros fundadores do Mercosul, Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. O PSAG foi uma realização ambiciosa e contou com o financiamento do Global Environmental Facility, implementação do Banco Mundial e a Organização dos Estados Americanos (OEA) foi executora regional. Entre seus objetivos estava a formulação de um modelo de gestão conjunta para a conservação e a preservação do Aquífero Guarani (OEA, 2009).

O Mercosul, por meio da criação do Grupo Ad Hoc Alto Nível do Aquífero Guarani, passa a ser sede para a formulação de um acordo, o Guarani. O Grupo teve duração entre os anos de 2004 e 2005. A partir desse momento, as águas subterrâneas passam a ser objeto de interesse e debate nas instâncias ambientais mercosulinas, ao longo da década. Em 2010, em Reunião dos Presidentes do Mercosul, foi assinado o Acordo do Aquífero Guarani, mas sem que em seus artigos fosse feita alguma indicação sobre o Mercosul como potencial esfera para projetos conjuntos entre os países parte do Acordo, sendo pensado o Comitê Intergovernamental da Bacia do Prata como possível instância para formar uma comissão para o Aquífero Guarani. A ratificação do Acordo foi demasiadamente morosa, demorando 10 anos entre os processos internos de ratificação dos países e sua entrada em vigor, somente em novembro de 2020 (LEITE, 2018).

Apesar de propostas e debates nas instâncias ambientais do Mercosul, nenhuma ação concreta relacionada à tratativa das águas subterrâneas pode ser apontada, exceto iniciativas como as realizadas pelo Parlamento do Mercosul de fazer um seminário sobre o Aquífero Guarani e seu valor estratégico ou tentativas de pressão ao Paraguai pela finalização de seu processo de ratificação (LEITE, 2018).

O texto do Acordo para o Aquífero Guarani, conforme ressalta Villar (2010, p.6), enfatiza “a soberania dos Estados sobre sua porção do aquífero”, não havendo estratégias de gestão conjunta, especialmente para as áreas de recarga ou aquelas áreas de fronteira nas quais as águas são efetivamente compartilhadas e possuem crescente potencial conflitivo, como é o caso de Salto (Uruguai) e Concórdia (Argentina), bem como o caso de Santana do Livramento (Brasil) e Rivera (Uruguai).

Há o reforço da gestão nos moldes do direito nacional de cada um dos países do bloco. De acordo com Corte e Santin (2013), o artigo 6º, que estabelece a prevenção e a precaução para evitar danos ambientais, o artigo 7º, sobre gestão dos riscos e o 8º, sobre

troca de informações entre os países trazem similaridades com o Acordo Quadro Sobre Meio Ambiente do Mercosul de 2001.

Percebe-se que os casos da União Europeia e do Mercosul possuem significativas diferenças no tratamento das águas subterrâneas, é perceptível que a legislação formulada no âmbito da União Europeia é distinta das iniciativas intergovernamentais mercosulinas, são projetos com objetivos e estruturas diferentes; contudo, é inegável o avanço que a Diretiva Quadro da Água possui para uma gestão e governança sobre as águas subterrâneas no âmbito nacional e também para os casos transfronteiriços, apesar de ainda haver diversos desafios, como a pressão sobre as fontes subterrâneas, a assimetria legal, o conflito de uso, entre outros, no continente europeu.

O gerenciamento das águas subterrâneas do Aquífero Guarani ainda é muito deficitário, sendo submetido aos instrumentos nacionais de cada um dos Estados detentores. Dada a importância estratégica do Guarani, bem como, os potenciais conflitos acerca de sua gestão nas áreas transfronteiriças, é premente a necessidade de adequação de mecanismos para uma gestão compartilhada para esses casos, bem como, é necessário avanço nas pesquisas e monitoramento após o Acordo realizado em 2010, que se trata do caso mais avançado na região para a abordagem dos aquíferos transfronteiriços.

Maria Luisa Telarolli

Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana da Universidade de São Paulo (USP). Professora Assistente do curso de Relações Internacionais da Universidade de Sorocaba (UNISO). E-mail: lutelarolli88@gmail.com. Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-7247-8677>

Como citar:

TELAROLLI, Maria Luisa. As águas subterrâneas nos blocos regionais: os casos do Mercosul e da União Europeia. **Cadernos de Regionalismo ODR**, São Paulo, v. 5, 2022 p. 32-37. ISSN: 2675-6390.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS E SANEAMENTO. Água Subterrânea. Disponível em: <https://www.gov.br/ana/pt-br#> .Acesso em: 10 out. 2020.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ÁGUAS SUBTERRÂNEAS. Águas Subterrâneas: o que são?. Disponível em: <https://www.abas.org/aguas-subterraneas-o-que-sao/#:~:text=%C3%81gua%20subterr%C3%A2nea%20%C3%A9%20toda%20a,essencial%20na%20manuten%C3%A7%C3%A3o%20da%20umidade> .Acesso em: 30 de mar. 2021.

CHILTON, J.; SMIDT, E. Diagnostic report UNECE region (2nd draft). Groundwater governance – A global framework for action, GEF, UNESCO-IHP, FAO, World Bank and IAH, 2014. <http://www.groundwatergovernance.org>

CORTE, T.D; SANTIN, J.R. Soberania ambiental: o direito das águas subterrâneas no mercosul e na união europeia. In: Anais do II Congresso de Direito Ambiental e Ecologia Política,UFSM, Santa Maria,2013.Disponível em: <http://coral.ufsm.br/gpds/anais/wp-content/uploads/2014/12/13.SOBERANIA-AMBIENTAL-O-DIREITO-DAS-%C3%81GUAS-SUBTERR%C3%82NEAS-NO-MERCOSUL-E-NA-UNI%C3%83O-EUROPEIA.pdf>

DOSI C., TONIN S. Freshwater Availability and Groundwater Use in Southern Europe. In: Dosi C. (eds) Agricultural Use of Groundwater. Fondazione Eni Enrico Mattei (FEEM) Series on Economics, Energy and Environment, vol 17, 2001.

European Community (EC). Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council establishing a framework for community action in the field of water policy [Water Framework Directive], 23 October 2000.

ISARM. TBA's of the World 2015. Disponível em: https://www.unigrac.org/sites/default/files/resources/files/TBAmap_2015.pdf. Acesso em: 03 de agosto de 2018.

KAIKA, M. The EU Water Framework Directive: part 1. European policy making and the changing topography of lobbying. Environmental Policy and Governance, v.13, Issue 6, 2003, p. 314-327.

LEITE, M.L.T.A. Acordo do Aquífero Guarani e a ótica da integração regional. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas, São Paulo,2018.

MARGAT, J.; VAN DER GUN, J. Groundwater around the world. Londres: Taylor & Francis Group, 2013.

ONU. Centro Regional para Informação da Europa Ocidental. Água. Disponível em: <https://unric.org/pt/agua/> .Acesso em: 30 mar. 2021

OEA. Aquífero Guarani: Programa estratégico de ação (2009). Disponível em: http://www.ana.gov.br/bibliotecavirtual/arquivos/20100223172711_PEA_GUARANI_Port_Esp.pdf

ROSADO, A.S. A integração ecológica europeia: O caso da convenção para a protecção e aproveitamento sustentáveis das águas das bacias hidrográficas luso-espanholas de 30 de novembro de 1998 e a nova política de águas da EU. In: ALISEDA, Julián Mora; JAQUENOD Silvia (Orgs.). Ambiente y desarrollo sostenible. Cáceres: Universidad de Extremadura, 2002.

VILLAR, P.C. Gestão das águas subterrâneas e o Aquífero Guarani. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPPAS, V, 2010, Florianópolis. Anais da ANPPAS. Florianópolis: ANPPAS, 2011.

WHYMAP. World-wide Hydrogeological Mapping and Assessment Programme (WHYMAP). Disponível em: https://www.whymap.org/whymap/EN/Home/whymap_node.html . Acesso em: 01 de abr. 2021.

A ESTRATÉGIA DE VACINAS DA UNIÃO EUROPEIA: ÊXITOS E IMPASSES NA INTEGRAÇÃO REGIONAL NA ÁREA DE SAÚDE

Letícia Figueiredo Ferreira

Desde o início da pandemia de Covid-19, a dificuldade de tomar decisões coletivas durante uma emergência sanitária e médico-hospitalar ficou evidente, não apenas para os blocos regionais, mas para todos os Estados do sistema internacional; com prefeitos e governadores saindo na frente onde as instâncias federativas falharam em agir com celeridade. No caso da União Europeia (UE), os primeiros dias do combate ao Coronavírus foram marcados pelo fechamento unilateral de fronteiras e pela corrida por suprimentos médicos e Equipamentos de Proteção Individual (EPIs). A resposta da Comissão Europeia para preservar a solidariedade intrabloco foi instituir o RescEU Stockpile, um sistema de compra e estocagem de equipamentos médicos, como máscaras e ventiladores, para 37 países – os 27 membros da União e mais dez vizinhos (COMISSÃO EUROPEIA, 2020; DEUTSCH; WHEATON, 2021).

Contudo, à medida que as negociações se voltaram para as vacinas, a competição reemergiu. França e Alemanha não esperaram pela liderança de Bruxelas: em abril de 2020, as duas maiores economias europeias iniciaram conversações sobre a compra de vacinas e logo convidaram Holanda e Itália a se juntarem ao clube de compradores, chamado de Aliança Inclusiva da Vacina. Em junho, enquanto os Ministros da Saúde dos 27 Estados-membros assinavam um plano da Comissão Europeia para a compra conjunta de vacinas, a Aliança anunciou um termo de compra de 300 a 400 milhões de doses da vacina de Oxford/AstraZeneca – na época em fase de testes. Apesar de ter se comprometido a trabalhar lado a lado com a Comissão e permanecido aberta à adesão de outros Estados, a Aliança seguiu perseguindo seus próprios acordos com farmacêuticas. Isso foi visto como uma ameaça por economias europeias menores, receosas de, na

corrida por vacinas, terminarem sem nenhuma. Surgiram, assim, dois grupos concorrentes dentro da UE: um, apoiado pela Comissão, formado pela Espanha e os países mais pobres da União; e o outro, pelo quarteto da Aliança (DEUTSCH; WHEATON, 2021).

Poucos dias depois, ainda em junho, foi lançada a solução encontrada pela Comissão Europeia para garantir a todo o bloco acesso rápido e equitativo a vacinas: a Estratégia de Vacinas da UE. Por meio dela, os Estados-membros concordavam que o órgão executivo comprasse vacinas contra a Covid-19 em seu nome, através de Acordos de Compra Antecipada (Advanced Purchase Agreements, APAs). Ao invés de realizar rodadas de negociações de preço até obter o aval de todos, a estratégia previa que o financiamento dos custos iniciais viria do orçamento de € 2,7 bilhões do Instrumento de Apoio a Emergências (Emergency Support Instrument, ESI), criado três meses antes; além da concessão de empréstimos pelo Banco Europeu de Investimento. Uma vez aprovada a compra, as doses seriam distribuídas entre os países segundo o tamanho das suas populações (COMISSÃO EUROPEIA, 2021a).

Para convencer a Aliança Inclusiva da Vacina a embarcar no plano da Comissão, o quarteto recebeu quatro dos sete assentos na equipe escolhida para negociar com as farmacêuticas. Depois que todos os 27 membros assinaram a Estratégia de Vacinas, a Comissão assumiu plenamente a condução do acordo com a Oxford/AstraZeneca, além de iniciar negociações com a Sanofi-GSK e a Janssen. Nos meses seguintes, as negociações se arrastaram em torno dos termos de responsabilidade legal das empresas em caso de problemas com as vacinas após sua chegada ao mercado europeu. Também houve dissenso na escolha do tipo de vacina a comprar: Berlim queria investir nas vacinas com tecnologia RNAm da BioNTech e da CureVac, ambas empresas alemãs, o que foi questionado por outros membros receosos de investir em vacinas mais caras, de difícil armazenamento e transporte, e ainda sem eficácia comprovada. Com isso, cresceram as tensões entre produtores – como França, Alemanha, Holanda, Itália e Suécia – e compradores de vacinas – a maioria países no Leste Europeu (DEUTSCH; WHEATON, 2021).

Em novembro, após as vacinas da BioNTech-Pfizer e da Moderna terem relatado resultados de eficácia superiores a 90%, a Comissão Europeia concluiu um APA com a primeira no dia 11, enquanto o acordo com a Moderna só foi fechado no dia 25, dez dias

após o Reino Unido ter feito o mesmo. A maior diferença de tempo entre os procedimentos britânicos e europeus ocorreu, contudo, na aprovação das vacinas para uso. A Agência Reguladora de Medicamentos e Produtos de Saúde do Reino Unido¹ dispensou a exigência de um pedido formal de autorização e, em 2 de dezembro, aprovou a vacina da BioNTech-Pfizer com base nos dados dos testes de fase 3. Desse modo, o país tornou-se o primeiro do Ocidente a “dar sinal verde” para uma vacina contra a Covid-19, ultrapassando até mesmo os Estados Unidos, cuja agência reguladora, a Food and Drug Administration (FDA), só aprovou a vacina da BioNTech-Pfizer em 11 de dezembro. Já a aprovação da Agência Europeia de Medicamentos (European Medicines Agency, EMA) só veio em 21 de dezembro, dez dias depois dos estadunidenses e quase três semanas depois dos britânicos (DEUTSCH; WHEATON, 2021).

A vacinação na UE começou, enfim, em 26 de dezembro, quando Alemanha, Hungria e Eslováquia “queimaram a largada” e iniciaram suas campanhas um dia antes da data proposta pela Comissão Europeia. Não obstante, desde então, o bloco vem sofrendo com atraso no fornecimento de vacinas. Em janeiro, a Pfizer declarou que reduziria suas remessas por algumas semanas, em decorrência de reparos em uma planta industrial belga para aumentar sua capacidade produtiva de longo prazo (GUARASCIO; SYTAS, 2021). A Itália e a Polônia responderam ao anúncio com ameaças de ações judiciais contra a farmacêutica (FLORKIEWICZ, 2021). No mesmo mês, a EMA aprovou a vacina da Moderna, que, poucos dias depois, também comunicou limitações no fornecimento para a UE, com o número de doses entregues ficando abaixo do prometido originalmente (PARODI, 2021). O mesmo aconteceu com a Oxford/AstraZeneca, que, antes mesmo de ser aprovada, reduziu em 60% o número de doses a serem entregues ao bloco no primeiro trimestre de 2021 (GUARASCIO; SIEBOLD, 2021).

Diante das mudanças drásticas na distribuição de vacinas, no final de janeiro, a Comissão Europeia endureceu o controle das exportações de vacinas de empresas com quem a UE celebrou APAs para fora do bloco², sujeitando-as à autorização dos Estados-membros até março (COMISSÃO EUROPEIA, 2021b); prazo posteriormente estendido para o final de junho (COMISSÃO EUROPEIA, 2021c). No final de março, o mecanismo de transparência e autorização foi novamente reforçado pela introdução dos princípios de reciprocidade e proporcionalidade como critérios de consideração para

autorizar exportações de vacinas. Em outras palavras, poderão ser bloqueadas exportações para países que restringem exportações de vacinas ou de suas matérias-primas, bem como para países que já atingiram taxas de imunização entre a população mais altas do que a UE (COMISSÃO EUROPEIA, 2021d).

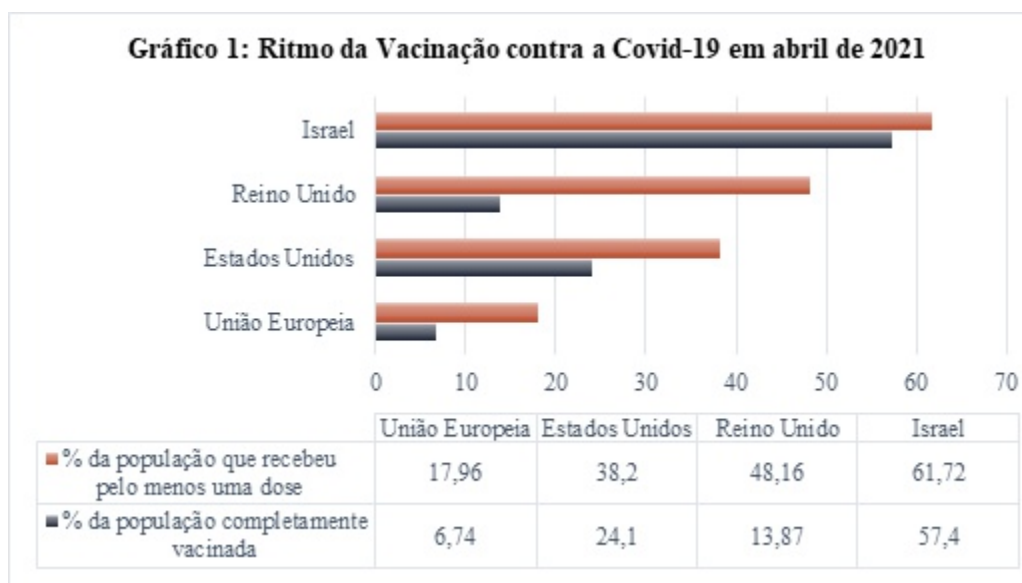
Também em março, a vacina da Janssen, farmacêutica da Johnson & Johnson, foi aprovada para uso pela EMA, mas novos problemas com a vacina de Oxford/AstraZeneca surgiram. Relatos de coágulos sanguíneos, alguns deles fatais, em pessoas que receberam a vacina inglesa levaram vários Estados-membros da UE a repensar seu uso em todas as faixas etárias³ e forçaram a EMA a reavaliá-la. No início de abril, a agência europeia confirmou que o risco de trombose cerebral, embora raro⁴, é um dos efeitos colaterais da Oxford/AstraZeneca (EMA, 2021a). Na semana seguinte, foi a vez Johnson & Johnson interromper suas remessas para a Europa, devido à descoberta de casos semelhantes de coágulos após a administração da vacina nos Estados Unidos. As autoridades médicas estadunidenses recomendaram a suspensão do uso da vacina da Janssen, mas a investigação da EMA ainda está em andamento (STEVIS-GRIDNEFF; PRONCZUK, 2021; EMA, 2021b).

No final de março de 2021, o Diretor do Escritório Regional da Organização Mundial da Saúde para a Europa, Dr. Hans Henri P. Kluge, criticou o ritmo da vacinação na Europa, segundo ele “inaceitavelmente lento”. Sua fala evidenciou a preocupação da organização com o aumento do número de casos de Covid-19 no continente após o surgimento de variantes mais transmissíveis do Coronavírus, especificamente a B117, detectada no Reino Unido e hoje predominante em toda a Europa (OMS, 2021). De fato, os suprimentos escassos e os problemas de logística frustraram as metas estabelecidas pela Comissão Europeia, ainda em janeiro, de vacinar 80% dos idosos com mais de 80 anos e 80% dos profissionais de saúde e assistência social de todos os Estados-membros até o fim de março (COMISSÃO EUROPEIA, 2021a).

De acordo com os dados mais recentes do Centro Europeu para Prevenção e Controle de Doenças (European Centre for Disease Prevention and Control, ECDC), até meados de abril de 2021, apenas sete Estados-membros haviam aplicado a primeira dose da vacina em 80% dos idosos com mais de 80 anos: Bélgica, Dinamarca, Finlândia, Irlanda, Malta, Portugal e Suécia. Desses, somente em Malta essa parcela da população recebeu as duas doses. No que se refere à meta de vacinar 80% dos profissionais de saúde, cinco Estados lograram aplicar a primeira dose da vacina: Estônia, Hungria,

Irlanda, Romênia e Espanha. Na Hungria e na Romênia, mais de 80% também tomaram a segunda dose. Por fim, a meta de vacinar 80% dos profissionais de assistência social foi atingida em seis Estados: Estônia e França aplicaram pelo menos uma dose; Dinamarca, Espanha, Luxemburgo e Suécia aplicaram as duas⁵ (ECDC, 2021a).

Os números gerais também ficam aquém do esperado. Até a finalização deste artigo, apenas 17,96% da população de toda a UE havia recebido pelo menos uma dose contra a Covid-19, e somente 6,74% havia recebido duas doses. Isso representa menos da metade do Reino Unido, que, tendo iniciado sua campanha de vacinação três semanas antes, já aplicou a primeira dose da vacina em 48,16% da sua população e as duas doses em 13,87%. Os europeus também ficaram atrás dos Estados Unidos, onde 24,10% da população já recebeu as duas doses, e de Israel, que lidera o esforço global contra a Covid-19 com 57,40% da sua população completamente vacinada (gráfico 1) (OWD, 2021a, 2021b).



Fonte: OWD, 2021a, 2021b. Elaboração própria.

No melhor cenário, a UE deve receber 360 milhões de doses no segundo trimestre de 2021, três vezes o que recebeu no primeiro. Cerca de 200 milhões estão programados para vir da BioNTech-Pfizer, 35 milhões da Moderna, 55 milhões da Janssen, e 70 milhões da Oxford/AstraZeneca. A Comissão Europeia conta com essas doses para tentar atingir a meta, também traçada em janeiro, de vacinar 70% de toda a população adulta até o verão deste ano (MAZUMDARU, 2021; STEVIS-GRIDNEFF;

PRONCZUK, 2021). Além da frustração generalizada com o andamento dos planos nacionais de vacinação, o ceticismo contra vacinas, que já era alto na França e na Europa Centro-Oriental, tem crescido entre os europeus, particularmente em relação à vacina de Oxford/AstraZeneca (STEVIS-GRIDNEFF; PRONCZUK, 2021).

As tensões intrabloco mais recentes envolviam justamente a distribuição desigual das doses previstas para o segundo trimestre. Isso porque vários países mais pobres apostaram pesadamente na vacina de Oxford/AstraZeneca, opção mais barata, do que nas vacinas de RNAm da BioNTech-Pfizer, cujo excedente foi comprado por países mais ricos, como Alemanha e Dinamarca (DEUTSCH, HIRSCH, 2021). No final de março, após apelos de líderes da Bulgária, Croácia, Eslovênia, Letônia e República Tcheca, liderados pelo primeiro ministro da Áustria, Sebastian Kurz, o Conselho Europeu passou a debater a criação de um mecanismo de alocação de vacinas solidárias. O plano previa adiantar 10 milhões de doses da BioNTech-Pfizer programadas para o terceiro semestre de 2021 e distribuir uma parte delas aos membros em maiores dificuldades para conter a disseminação da Covid-19 (KHAN; JONES, 2021).

No início de abril, o Conselho chegou a uma decisão. Segundo o acordo final, 10 milhões de doses serão distribuídas a todos os países sob o sistema *pró-rata*, isto é, proporcional ao tamanho de suas populações. Todavia, 19 Estados-membros⁶ abrirão mão de parte de sua parcela para fornecer 2,85 milhões de doses adicionais para a Bulgária, a Croácia, a Eslováquia, a Estônia e a Letônia. Já as tentativas austríacas, apoiadas pelos tchecos e eslovenos, de garantir uma porção maior de vacinas foram frustradas, sendo os três excluídos do grupo de beneficiários do esquema temporário (KHAN, 2021).

Nesse ínterim, alguns países recorreram a outros fabricantes de vacinas para celebrar contratos individuais de compra, como permitido pela Estratégia de Vacinas da UE. A Hungria foi o primeiro membro da UE⁷ a aprovar emergencialmente e adquirir a vacina russa Sputnik V, em janeiro, e a vacina chinesa Sinopharm, em fevereiro, antes mesmo de essas serem avaliadas pela EMA (THAN, KOMUVES, 2021; SIMON, 2021). De acordo com dados da ECDC, até a conclusão deste artigo, Budapeste havia recebido 1,1 milhão de doses da Sputnik V e 1,1 milhão de doses da Sinopharm. Contando, ainda, com doses da BioNTech-Pfizer, Moderna, Oxford/AstraZeneca e Janssen, a Hungria passou a ter a maior quantidade de vacinas per capita e a maior taxa de vacinação do

bloco (ECDC, 2021a, 2021b). A disparada na compra de vacinas pelo governo Orbán explica-se pela alta taxa de mortalidade da Covid-19 no país.

Na Eslováquia, a compra antecipada de 2 milhões de doses da Sputnik V pelo primeiro-ministro Igor Matovič, sem a aprovação de todos os partidos que compõe a coalizão de centro-direita que governa o país, levou à sua demissão e do ministro da saúde Marek Krajci em março. Em abril, o Instituto Nacional de Controle de Drogas do país negou a autorização de uso para a vacina russa, devido à falta de dados e diferenças de composição entre as doses fornecidas ao governo eslovaco e os lotes recebidos e testados por outros países. Em resposta, os produtores da Sputnik V afirmaram que os testes não haviam sido feitos em um laboratório credenciado pela UE, e, alegando quebra de contrato, exigiram a devolução das 200 mil doses já entregues. Tentando solucionar o imbróglio, Budapeste se ofereceu para ajudar a vizinha a testar a vacina russa em laboratórios aprovados pelo bloco (HOLROYD, 2021; MORTKOWITZ, 2021a).

Na República Tcheca, que também sofre com um número elevado de internações e de mortes por Covid-19, o presidente Miloš Zeman, próximo ao Kremlin, tem defendido a aprovação do uso da Sputnik V, pela EMA ou, antes, pela agência reguladora do país. No início de abril, em meio ao debate sobre a distribuição de vacinas solidárias e tentando garantir uma parcela maior de doses, o primeiro-ministro Andrej Babiš recusou uma oferta da UE de 70 mil vacinas extras. A manobra não apenas falhou e Praga foi excluída do esquema, como Babiš foi amplamente criticado internamente, inclusive pelos sociais-democratas, seus parceiros de coalizão. Após a derrota no embate político com Bruxelas, Praga sinalizou a possibilidade de compra de 1 milhão de doses da Sputnik V (MORTKOWITZ, 2021b).

Até mesmo a França e a Alemanha já demonstram interesse na Sputnik V. No início de abril, em uma videoconferência com o presidente russo Vladimir Putin, a chanceler alemã Angela Merkel e o presidente francês Emmanuel Macron discutiram o uso potencial da vacina, a depender do andamento da avaliação da EMA, em curso desde de março (ADKINS, 2021). A Itália, por sua vez, passará a produzir doses da vacina russa a partir de julho: a farmacêutica ítalo-suíça Adienne Pharma & Biotech assinou com o Fundo Russo de Investimento Direto, responsável pela distribuição da Sputnik V fora da Rússia, o primeiro acordo de produção na Europa (MARTUSCELLI, 2021). Além disso, o governador da região da Campânia, no sul do país, assinou um acordo de compra

antecipada da vacina russa (AMANTE, 2021). Por outro lado, os líderes dos três países ressaltam a necessidade de aprovação do uso da Sputnik V pela EMA, especialmente frente às preocupações com os efeitos colaterais de vacinas.

A Estratégia de Vacinas da UE priorizou o processo negociador e a solidariedade entre membros ao invés da velocidade e da capacidade de barganha de membros individuais. Assim, apesar das críticas de ser muito burocrática, restritiva e lenta, a mesma foi bem-sucedida em obter vacinas a preços mais baixos e uma maior responsabilidade legal dos fabricantes, além de assegurar doses para todo o bloco. Nesse sentido, a estratégia foi fundamental para que os 27 Estados-membros tivessem acesso a vacinas mais rapidamente do que teriam sozinhos, sobretudo os países menores, com menos recursos e experiência regulatória. Para economias de maior envergadura, porém, a cooperação e o esforço de deliberação custaram mais tempo à compra, aprovação e aplicação de vacinas, em um estágio da pandemia em que atrasos se traduzem em vidas perdidas. Completando o quadro, a comparação inevitável com o desempenho de outros Estados, especialmente com o Reino Unido, agora fora do bloco, e a projeção de potências estrangeiras no continente, reascenderam divisões antigas dentro da UE.

Nesse sentido, questiona-se se há espaço para a solidariedade europeia frente à competição global por vacinas, insumos e equipamento médico. Para pensar o futuro da cooperação europeia no campo saúde, assim como em outras esferas, cabe retomar a pergunta basilar que norteia todo processo de integração regional: os ganhos da ação coletiva compensam as perdas eventuais? É certo que não se trata de uma conta exata e a resposta pode variar dependendo de quem a responde.

Notas

¹ A Comissão Europeia havia permitido a participação do Reino Unido na estratégia de compra conjunta de vacinas, mas Londres, tendo o Brexit em vista, recusou a oferta. Além da Moderna, o governo britânico assinou acordos de compra com a BioNTech-Pfizer e com a Oxford/AstraZeneca (DEUTSCH; WHEATON, 2021).

² Uma exceção foi feita ao fornecimento de vacinas para ajuda humanitária ou destinadas a países de baixa e média renda abrangidos pelo COVAX, consórcio mundial de vacinas coordenado pela Organização Mundial da Saúde (COMISSÃO EUROPEIA, 2021b).

³ Portugal, Espanha, Holanda e Alemanha recomendaram que a Oxford/AstraZeneca seja aplicada apenas em pessoas acima dos 60 anos, enquanto a França limitou-a a pessoas com mais de 55 anos e a Bélgica, com mais de 56. Além disso, os governos francês e alemão recomendaram que pessoas com menos de 55, na França, e

menos de 60, na Alemanha, que tomaram a primeira dose da Oxford/AstraZeneca recebam outra vacina na segunda dose. Já a Dinamarca e a Noruega simplesmente pararam de usar a vacina. A Polônia foi o único país que não restringiu o seu uso, tendo até mesmo o Reino Unido, o defensor mais ferrenho da vacina, começado a oferecer alternativas para pessoas abaixo dos 30 anos (MUELLER; GRADY, 2021; STEVIS-GRIDNEFF; PRONCZUK, 2021).

- ⁴ Segundo a EMA, 1 em cada 100.000 receptores tiveram problemas de coagulação (MUELLER; GRADY, 2021).
- ⁵ Cabe ressaltar que, até o momento em que o artigo foi escrito, vários países não haviam enviado dados completos ao ECDC, faltando informações de alguns sobre a vacinação da população adulta por faixas etárias, de profissionais de saúde ou de assistentes sociais e cuidadores.
- ⁶ São eles: Alemanha, Bélgica, Chipre, Dinamarca, Espanha, Finlândia, França, Grécia, Holanda, Hungria, Irlanda, Itália, Lituânia, Luxemburgo, Malta, Polónia, Portugal, Romênia e Suécia (KHAN, 2021).
- ⁷ A Estratégia só não permite acordos travados com as mesmas empresas com que o bloco mantém APAs, para evitar concorrência (COMISSÃO EUROPEIA, 2021a). A despeito disso, a Alemanha assinou contratos individuais de compra de 30 milhões de doses da BioNTech-Pfizer e 20 milhões de doses da CureVac. A última ainda aguarda a autorização da EMA para uso (DEUTSCH, WHEATON, 2021).

Letícia Figueiredo Ferreira

Doutoranda pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (Unesp/Unicamp/PUC-SP). Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (PEPI-UFRJ). E-mail: figueiredo.ferreira@unesp.br. Orcid: 0000-0002-5574-6788

Como citar:

FERREIRA, Letícia Figueiredo. A Estratégia de Vacinas da União Europeia: Êxitos e Impasses na Integração Regional na Área de Saúde. **Cadernos de Regionalismo ODR**, São Paulo, v. 5, 2022, p. 40-48. ISSN: 2675-6390.

REFERÊNCIAS

ADKINS, William. Macron and Merkel discuss vaccine cooperation with Russia. Politico, 2021. Disponível em: <https://www.politico.eu/article/france-germany-emmanuel-macron-angela-merkel-russia-coronavirus-vaccine-sputnik-v/>. Acesso em: 16 de abril de 2021.

AGÊNCIA EUROPEIA DE MEDICAMENTOS (EMA). AstraZeneca's COVID-19 vaccine: EMA finds possible link to very rare cases of unusual blood clots with low blood platelets, 2021a. Disponível em: <https://www.ema.europa.eu/en/news/astrazenecas-covid-19-vaccine-ema-finds-possible-link-very-rare-cases-unusual-blood-clots-low-blood>. Acesso em: 16 de abril de 2021.

_____. COVID-19 Vaccine Janssen: assessment of very rare cases of unusual blood clots with low platelets continues, 2021b. Disponível em: <https://www.ema.europa.eu/en/news/covid-19-vaccine-janssen-assessment-very-rare-cases-unusual-blood-clots-low-platelets-continues>. Acesso em: 16 de abril de 2021.

AMANTE, Angelo. Italy's Campania region signs deal to buy Russia's Sputnik V vaccine. Reuters, 2021. Disponível em: <https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-italy-sputnik-idUSKBN2BI2I6>. Acesso em: 16 de abril de 2021.

CENTRO EUROPEU PARA PREVENÇÃO E CONTROLE DE DOENÇAS (ECDC). Covid-19 Vaccine Rollout Overview, 2021a. Disponível em: <https://covid19-vaccine-report.ecdc.europa.eu/>. Acesso em: 16 de abril de 2021.

_____. Covid-19 Vaccine Tracker, 2021b. Disponível em: <https://vaccinetracker.ecdc.europa.eu/public/extensions/COVID-19/vaccine-tracker.html#distribution-tab>. Acesso em: 16 de abril de 2021.

COMISSÃO EUROPEIA. COVID-19: Commission Creates First Ever RescEU Stockpile of Medical Equipment, 2020. Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_476. Acesso em: 16 de abril de 2021.

_____. Commission extends transparency and authorisation mechanism for exports of COVID-19 vaccines, 2021c. Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_1121. Acesso em: 16 de abril de 2021.

_____. Commission puts in place transparency and authorisation mechanism for exports of COVID-19 vaccines, 2021b. Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_1352. Acesso em: 16 de abril de 2021.

_____. Commission strengthens transparency and authorisation mechanism for exports of COVID-19 vaccines, 2021d. Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_21_307. Acesso em: 16 de abril de 2021.

_____. EU Vaccines Strategy, 2021a. Disponível em: https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/public-health/eu-vaccines-strategy_en. Acesso em: 16 de abril de 2021.

DEUTSCH, Jillian; WHEATON, Sarah. How Europe Fell Behind on Vaccines. Politico, 2021. Disponível em: <https://www.politico.eu/article/europe-coronavirus-vaccine-struggle-pfizer-biontech-astrazeneca/>. Acesso em: 16 de abril de 2021.

DEUTSCH, Jillian; HIRSCH, Cornelius. One quarter later, EU misses its first vaccination goal. Politico, 2021. Disponível em: <https://www.politico.eu/article/eu-misses-coronavirus-vaccines-target/>. Acesso em: 16 de abril de 2021.

FLORKIEWICZ, Pawel. Poland announces it may take legal action over Pfizer Covid vaccine delay. The Independent, 2021. Disponível em: <https://www.independent.co.uk/news/world/europe/poland-covid-vaccine-pfizer-delay-b1791127.html>. Acesso em: 16 de abril de 2021.

GUARASCIO, Francesco; SYTAS, Andrius. EU states warn of risks to vaccination credibility as Pfizer slows supplies. Reuters, 2021. Disponível em: <https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-eu-vaccine-idUSKBN29K17K>. Acesso em: 16 de abril de 2021.

GUARASCIO, Francesco; SIEBOLD, Sabine. EU locks horns with AstraZeneca on vaccine deliveries amid ‘supply shock’. Reuters, 2021. Disponível em: <https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-eu-astrazeneca-idUSKBN29U0Y9>. Acesso em: 16 de abril de 2021.

HOLROYD, Matthew. Slovakia’s Sputnik V crisis deepens as PM says he’s willing to resign. EuroNews, 2021. Disponível em: <https://www.euronews.com/2021/03/22/slovakia-s-sputnik-v-crisis-deepens-as-pm-says-he-s-willing-to-resign>. Acesso em: 16 de abril de 2021.

KHAN, Mehreen. EU cuts Austria, Slovenia and Czech Republic from extra vaccine deal. *Financial Times*, 2021. Disponível em: <https://www.ft.com/content/0a7de304-f692-4e65-af47-08fa9e53be8d>. Acesso em: 16 de abril de 2021.

KHAN, Mehreen; JONES, Sam. EU jab reallocation plan set to deepen tensions with Austria. *Financial Times*, 2021. Disponível em: <https://www.ft.com/content/f0e74ab5-63ed-478d-bbf6-aea7590eba95>. Acesso em: 16 de abril de 2021.

MARTUSCELLI, Carlo. Russian fund signs Italy deal for production of Sputnik vaccine. *Politico*, 2021. Disponível em: <https://www.politico.eu/article/russian-fund-signs-italy-deal-for-production-of-sputnik-vaccine/>. Acesso em: 16 de abril de 2021.

MAZUMDARU, Srinivas. COVID: EU pulls out all stops to boost vaccine rollout. *Deutsche Welle*, 2021. Disponível em: <https://www.dw.com/en/covid-eu-pulls-out-all-stops-to-boost-vaccine-rollout/a-57117948>. Acesso em: 16 de abril de 2021.

MUELLER, Benjamin; GRADY, Denise. AstraZeneca Vaccine and Blood Clots: What Is Known So Far. *The New York Times*, 2021. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2021/04/10/health/astrazeneca-vaccine-blood-clots.html>. Acesso em: 16 de abril de 2021.

MORTKOWITZ, Siegfried. Hungary to assess Sputnik V vaccine for Slovakia use. *Politico*, 2021a. Disponível em: <https://www.politico.eu/article/hungary-slovakia-sputnik-coronavirus-vaccine/>. Acesso em: 16 de abril de 2021.

_____. Czech PM under fire after turning down 70,000 extra coronavirus vaccines. *Politico*, 2021b. Disponível em: <https://www.politico.eu/article/czech-prime-minister-andrej-babis-coronavirus-vaccines-austria-eu/>. Acesso em: 16 de abril de 2021.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE (OMS). Escritório Regional para a Europa. Slow vaccine roll-out prolonging pandemic, 2021. Disponível em: <https://www.euro.who.int/en/media-centre/sections/press-releases/2021/slow-vaccine-roll-out-prolonging-pandemic>. Acesso em: 16 de abril de 2021.

OUR WORLD IN DATA (OWD). Coronavirus (COVID-19) Vaccinations: Share of people who received at least one dose of COVID-19 vaccine, 2021a. Disponível em: <https://ourworldindata.org/covid-vaccinations>. Acesso em: 16 de abril de 2021.

_____. Coronavirus (COVID-19) Vaccinations: Share of the population fully vaccinated against COVID-19, 2021b. Disponível em: <https://ourworldindata.org/covid-vaccinations>. Acesso em: 16 de abril de 2021.

PARODI, Emilio. Moderna COVID vaccines delayed in Europe and elsewhere, adding to shortfalls. Reuters, 2021. Disponível em: <https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-italy-vaccine-idUSKBN29Y1CD>. Acesso em: 16 de abril de 2021.

SIMON, Zoltan. Hungary Becomes First in EU to Authorize Sinopharm Covid Vaccine. Bloomberg, 2021. Disponível em: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-02-20/hungary-becomes-first-in-eu-to-authorize-sinopharm-covid-vaccine>. Acesso em: 16 de abril de 2021.

STEVIS-GRIDNEFF, Matina; PRONCZUK, Monika. Worry Over 2 Covid Vaccines Deals Fresh Blow to Europe's Inoculation Push. The New York Times, 2021. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2021/04/13/world/europe/covid-vaccines-astrazeneca-johnson-johnson.html>. Acesso em: 16 de abril de 2021.

THAN, Krisztina; KOMUVES, Anita. Hungary buys Russia's Sputnik V vaccine, first in EU, minister says. Reuters, 2021. Disponível em: <https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-hungary-russia-idUSKBN29R0WB>. Acesso em: 16 de abril de 2021.

A ASCENSÃO DO PODER LEGISLATIVO NA POLÍTICA EXTERNA E O IMPACTO SOBRE OS PARLAMENTOS REGIONAIS LATINO-AMERICANOS

Beatriz Walid de Magalhães Naddi

Nas últimas décadas, foi possível constatar a paulatina ascensão de diversos grupos de influência no debate sobre política exterior, rompendo com o tradicional domínio do Executivo Federal. Dentre estes novos atores está o Poder Legislativo que, para além de seu papel na aprovação de tratados e acordos internacionais, vem promovendo intensos debates sobre a política externa levada a cabo pelo Poder Executivo dos Estados. Exemplo disso foi a queda do ministro das Relações Exteriores do Brasil, Ernesto Araújo, por pressão do Congresso em março de 2021. Ademais, o Poder Legislativo vem sendo evocado como uma ferramenta ao impulso da cooperação regional, vide o alastramento de parlamentos regionais desde meados do século passado. Nesse sentido, este breve artigo se debruça sobre o contexto e as vias da ascensão do Poder Legislativo na política externa e, em seguida, analisa brevemente seis parlamentos regionais latino-americanos.

Segundo o Dicionário de Política, “parlamento” pode ser definido como

uma assembleia ou um sistema de assembleias baseadas num "princípio representativo", que é diversamente especificado, mas determina os critérios da sua composição. Estas assembleias gozam de atribuições funcionais variadas, mas todas elas se caracterizam por um denominador comum: a participação direta ou indireta, muito ou pouco relevante, na elaboração e execução das opções políticas, a fim de que elas correspondam à "vontade popular" (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1983, p. 880)

Fica evidente, portanto, a relevância do Poder Legislativo ao impulsionar diferentes vozes e interesses dentro da política nacional. No entanto, ao se aproveitar deste mesmo ambiente plural em debates mais amplos, como da política externa, sua relevância se expande. E é esse fenômeno que vem sendo observado nas últimas décadas, tendo o Poder Legislativo tomado novas formas e espaços.

De acordo com Beetham (2006) e Malamud e Stravrids (2011), três seriam os elementos contemporâneos que impulsionaram a participação do Poder Legislativo nas relações internacionais: i) a expansão dos sistemas democráticos, ii) a globalização e iii) o espraio de organismos multilaterais e de blocos regionais. Concentrando a análise na América Latina, esses elementos ficam evidentes. Primeiramente, a transição de regimes ditatoriais a regimes democráticos a partir da década de 1980 permitiu a multiplicação de atores, estatais ou não, na formulação da agenda política nacional e internacional dos Estados. Em seguida, o ritmo acelerado da globalização na região, em especial com a liberalização dos mercados na década de 1990, aumentou vertiginosamente a relação de interdependência com o mercado global. E, por fim, como resposta aos desafios e oportunidades da globalização, foram criadas, ao longo das últimas décadas, diversas iniciativas de cooperação e de integração entre os países.

Conforme Malamud e Stavridis (2011), haveria três principais formas de interação entre os parlamentares e as relações internacionais. A primeira seria pela clássica pressão dentro dos próprios parlamentos nacionais, a qual poderia ser dividida em quatro tipos de influência: a direta-legislativa (legislação, verba e tratados), a indireta-legislativa (legislação não vinculativa, legislação processual e nomeações), a direta-não legislativa (cartas e ligações, consultas e aconselhamento, audiências, atividades de supervisão e pleito) e a indireta-não legislativa (definição de agenda, enquadramento do debate e contatos estrangeiros) (SCOOT, 1997 apud SCOTT; CARTER, 2012, p. 39).

A segunda forma de interação se daria pela promoção da diplomacia parlamentar via condução de relações diplomáticas paralelas ao Poder Executivo. De acordo com Beetham (2006, p. 173), diferentemente dos diplomatas, que representariam o posicionamento dos Estados, os parlamentares teriam maior flexibilidade na defesa de suas crenças políticas, sem necessariamente estarem vinculados ao posicionamento estatal. Parte dessa flexibilidade fica explícita nas diversas formas pelas quais a diplomacia

parlamentar pode ser realizada, seja por meio de uma atuação direta ou indireta, formal ou informal, em grupo (i.e. partidos políticos) ou individual, de forma secreta ou pública, com ou sem o consentimento do Poder Executivo. Além disso, a diplomacia parlamentar não se limitaria a interações interparlamentares, podendo haver, inclusive, interação entre parlamentares e outras autoridades ou poderes.

Já a terceira forma de interação do Poder Legislativo com as relações exteriores se fundaria no empoderamento dos parlamentos como membros de organizações internacionais ou regionais, objeto deste breve artigo. Como afirma Bajtay (2015, p. 4), seu papel não seria duplicar, tomar o lugar ou disputar o poder com os governos, mas sim os complementar, enriquecer e estimular. Nesse sentido, se destaca a União Interparlamentar, primeira instituição parlamentar internacional, criada em 1889, com o objetivo de estimular a resolução pacífica de conflitos entre os Estados. No entanto, foi só a partir de meados do século XX que tais instituições passaram a ganhar mais peso, particularmente pela disseminação de blocos regionais no pós-Guerra Fria (COFELICE, 2012; ŠABIČ, 2008; STAVRIDIS, 2013).

Como reflexo da elevação do Poder Legislativo no debate sobre política externa, há hoje na América Latina seis parlamentos regionais ativos, os quais são descritos brevemente abaixo, com especial atenção a seus objetivos, capacidades e limitações.

Na América Latina, a mais antiga organização interparlamentar é o Parlamento Latino-Americano (Parlatino), concebido em 1964, mas institucionalizado só em 1987. Sua criação teve como inspiração o Parlamento Europeu, mas, na prática, se estabeleceu como uma instituição simbólica da promoção da integração latino-americana, sem quaisquer capacidades decisórias (MALAMUD; SOUZA, 2005, p. 390). Segundo Mariano, Bressan e Luciano (2017), parte da falta de concretude da instituição se daria por seu caráter autônomo, ou seja, não vinculado a qualquer bloco, somado à ausência de frações partidárias e à desconexão aos debates a nível nacional.

A segunda organização interparlamentar latino-americana mais longeva é o Parlamento Andino (Parlandino), que apesar de ter sido criado em 1979, só entrou em vigência em 1984. Seu objetivo fundador foi apoiar a promoção da integração entre os países membros da Comunidade Andina de Nações (CAN). Em 1996, o Parlandino passou por uma reforma que ampliou suas capacidades, outorgando-lhe atribuições supranacionais, mais especificamente ao tornar-se o então responsável pelo controle

político do Sistema Andino de Integração (SAI). No entanto, nas últimas décadas, como analisado por Matheus Felipe Silva e Antonio Ramon (2017), “o Parlandino não é uma prioridade da CAN, ainda mais considerando que suas funções ficaram cada vez mais afastadas das esferas decisórias, que crescentemente recaíram nas mãos dos Executivos nacionais”.

Em 1989, foi criado entre Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela o Parlamento Amazônico, com o objetivo de estabelecer políticas integradas sobre as questões amazônicas. No entanto, de acordo com Santacreu Soler (2005), a inconsistência na presença das delegações nas Assembleias e a própria inadimplência dos parlamentos nacionais frente ao pagamento de quotas ao Parlamento Amazônico tornaram cada vez mais insustentáveis suas atividades. O resultado foi sua suspensão entre 2012 e dezembro de 2020, quando foi relançado, como resposta às cada vez maiores ameaças à mata amazônica (ARAÚJO, 2020).

Vinculado ao Sistema de Integração Centro-Americano (SICA), foi criado, em 1991, o Parlamento Centro-Americano (Parlacen) com grandes diferenciais como a capacidade de propor legislação e iniciativas em matéria de integração regional e a eleição direta. Ainda assim, como destaca Telarolli (2017), “apesar de o Parlacen ser um dos poucos parlamentos a designar seus membros por eleições diretas, isso não lhes atribui quaisquer poderes legislativos”, por suas capacidades se limitarem ao campo propositivo e fiscalizatório.

O Fórum dos Presidentes dos Poderes Legislativos da América Central e Cuenca do Caribe (FOPREL), lançado em 1994, é outro parlamento regional autônomo, ou seja, sem vínculo a um bloco regional. Composto por Belize, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicarágua, Panamá, República Dominicana e México, o FOPREL tem como objetivo adotar iniciativas conjuntas em prol da democracia e da evolução política, econômica e social de seus membros. No entanto, sua desvinculação a uma iniciativa de integração e a ausência de capacidades deliberativas faz com que sua efetividade dependa da transferência de seus debates e acordos ao âmbito das legislaturas nacionais pelos parlamentares.

Por fim, o Parlamento do Mercado Comum do Sul (Parlasul) é o mais novo parlamento regional latino-americano, criado em 2006, sob o âmbito do Mercosul, com a função de legislar sobre as demandas de integração do bloco. O impulso para sua criação

foi dado pelo contexto de grande sinergia entre os presidentes mercosulinos progressistas no início da década de 2000, que ficou conhecido como a onda rosa (GAZZOLA, 2018). No entanto, como identificado por Dri e Paiva (2016), o Parlasul estaria sendo limitado pela desconsideração sistemática das iniciativas parlamentares apresentadas ao Conselho Mercado do Sul, marcando a supremacia do Executivo sobre o Legislativo.

Como visto, as seis organizações interparlamentares em atuação na América Latina compartilham como ideal a intensificação da cooperação e a promoção da integração regional. No entanto, todas elas enfrentam um conjunto de limitações que poderiam ser resumidas na ausência de capacidades decisórias, na desvinculação das atividades sob o âmbito parlamentar regional e nacional e na supremacia do Poder Executivo.

Mas então, tais limitações invalidariam suas atividades ou até mesmo a participação do Poder Legislativo como um todo nos debates sobre política externa? Absolutamente não; por três motivos centrais. Primeiro, o aumento da influência de outros atores, como o Poder Legislativo, deve ser compreendido como gradual, visto que o Poder Executivo tem o domínio sobre a política exterior desde a história moderna. Segundo, como afirma Lindsay (1993), a influência do Poder Legislativo na política exterior não se limitaria a aspectos diretos, mas também a vias indiretas, que ultrapassam a capacidade decisória dos parlamentos, como por meio do intercâmbio de experiências entre os parlamentares de diferentes países e o próprio estímulo ao debate. E terceiro, considerando o Poder Legislativo como uma instância mais ampla de representatividade da população, sua participação nas iniciativas de integração regional tem o potencial de impulsionar o senso de legitimidade de tais iniciativas perante a sociedade.

Enfim, o envolvimento do Poder Legislativo na política externa e, particularmente, na integração regional apresenta seus desafios, mas parece ser um caminho positivamente sem volta.

Beatriz Walid de Magalhães Naddi

Doutoranda em Relações Internacionais pela Universidade de São Paulo (USP). E-mail: bwnaddi@gmail.com. Orcid: 0000-0002-3201-96

Como citar:

NADDI, Beatriz Walid de Magalhães. A ascensão do Poder Legislativo na política externa e o impacto sobre os parlamentos regionais latino-americanos. **Cadernos de Regionalismo ODR**, São Paulo, v. 5, 2022, p. 53-58. ISSN: 2675-6390.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, André Leite. Relançamento do Parlamento Amazônico. Observatório de Regionalismo, 17 mar. 2020. Disponível em: <http://observatorio.repri.org/2020/03/17/relancamento-do-parlamento-amazonico/>.

BAJTAY, Péter. Democratic and efficient foreign policy? : Parliamentary diplomacy and oversight in the 21st century and the post-Lisbon role of the European Parliament in shaping and controlling EU foreign policy. EUI Working Paper RSCAS, [s. l.], n. 11, 2015. Disponível em: http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/34618/RSCAS2015_11.pdf?sequence=1

BEETHAM, David. Parliament and Democracy in the Twenty-First Century: a guide to good practice. [S. l.]: União Interparlamentar, 2006. E-book.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. Dicionário de Política. Brasília: Editora UnB, 1983. E-book.

COFELICE, Andrea. Interregional Parliamentary Assemblies: a New Layer in the Multi-level Global Governance System. In: BEKEMANS, Leonce (org.). Intercultural Dialogue and Multi-level Governance in Europe . A Human Rights Based Approach. [S. l.: s. n.], 2012.

DRI, Clarissa Franzoi; PAIVA, Maria Eduarda. Parlasul, um novo ator no processo decisório do Mercosul?. Rev. Sociol. Polit., Curitiba , v. 24, n. 57, p. 31-48, Mar. 2016 . Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782016000100031&lng=en&nrm=iso>. access on 26 Apr. 2021.

GAZZOLA, Ana Elisa Thomazella. O declínio da “onda rosa” e os rumos da América Latina. Observatório de Regionalismo, 4 jun. 2018. Disponível em: <http://observatorio.repri.org/2018/06/04/o-declinio-da-onda-rosa-e-os-rumos-da-america-latina/>.

LINDSAY, James M. Congress and Foreign Policy: Why the Hill Matters. Political Science Quarterly, [s. l.], v. 107, n. 4, p. 607–628, 1993. Disponível em: <https://doi.org/10.2307/2152287>

MALAMUD, Andres; STAVRIDIS, Stelios. Parliaments and Parliamentarians as International Actors. In: REINALDA, B. (org.). The Ashgate Companion to non-state actors. Surrey: Ashgate, 2011. p. 101–115. E-book.

MARIANO, Karina Pasquariello; BRESSAN, Regiane Nitsch; LUCIANO, Bruno Theodoro. A comparative reassessment of regional parliaments in Latin America: Parlasur, Parlandino and Parlatino. *Rev. bras. polít. int.*, Brasília, v. 60, n. 1, e007, 2017. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292017000100207&lng=en&nrm=iso>. access on 26 Apr. 2021.

ŠABIČ, Zlatko. Building democratic and responsible global governance: The role of international parliamentary institutions. *Parliamentary Affairs*, [s. l.], v. 61, n. 2, p. 255–271, 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/pa/gsm062>

SANTACREU SOLER, José Miguel. Historia del Parlamento Amazônico (1989-2002). *Revista de Historia Actual*, v. 3, n. 3, p. 27-40, 2005. Disponível em: <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwiO3-ncpJzwAhVhIbkGHQUIAacQFjABegQIAxAD&url=https%3A%2F%2Fhistoria-actual.org%2FPublicaciones%2Findex.php%2Fsha%2Farticle%2Fview%2F356%2F750&usq=AOvVaw01NuFZ_h_lEVppKEiluRBe>. Acesso em: 26 abr. 2021.

SCOTT, James M.; CARTER, Ralph G. Striking a balance: Congress and U.S. Foreign policy. In: HOOK, James M.; SCOTT, Steven W. (org.). *American renewal?* Washington: CQ Press, 2012. p. 36–53.

SILVA, Matheus Felipe; RAMON, Antonio. ODR Convida: O Parlamento Andino: breves reflexões sobre sua situação e perspectivas. *Observatório de Regionalismo*, 19 jun. 2017. Disponível em: <<http://observatorio.repri.org/2017/06/19/odr-convida-o-parlamento-andino-breves-reflexoes-sobre-sua-situacao-e-perspectivas/>>.

STAVRIDIS, Stelios. Responsibility to Protect: what role for parliamentary diplomacy? *ReShape Online Papers Series*, [s. l.], n. 2, p. 1–23, 2013. Disponível em: <https://araid.es/en/content/responsibility-protect-what-role-parliamentary-diplomacy>.

TELAROLLI, Maria Luísa. Da teoria à prática: o Parlamento Centro-Americano. *Observatório de Regionalismo*, 13 jun. 2017. Disponível em: <<http://observatorio.repri.org/2017/07/31/da-teoria-a-pratica-o-parlamento-centro-americano/>>.

BELT AND ROAD INITIATIVE: A INFRAESTRUTURA COMO PLATAFORMA DE EXPANSÃO DA ATUAÇÃO DA CHINA NA AMÉRICA LATINA.

Bárbara Carvalho Neves

Com um mercado atrativo e com capacidade excedente, o setor de infraestrutura na América Latina ainda é limitado e apresenta inúmeras demandas tanto no âmbito nacional como no regional, cujas assimetrias se mantêm ao longo do tempo. No ano 2000, o governo brasileiro impulsionou a criação da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), como um espaço de coesão de esforços e de diálogo no âmbito da infraestrutura. Apesar das dificuldades iniciais, a IIRSA foi incorporada ao Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN)¹ da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) em 2011, tendo continuidade nos seus esforços para a realização de obras de integração da infraestrutura regional sul-americana.

Assim como discutido por Neves (2019), de 2011 a 2018, a IIRSA/COSIPLAN, como resultado da própria manutenção dos esforços regionais no longo prazo, em comparação com a primeira década da iniciativa (2000-2010), quadruplicou o número de obras concretizadas (117 obras) e duplicou o valor investido (US\$116 bilhões). Tais resultados também tiveram um impacto positivo ao tornar a região ainda mais atrativa aos investimentos privados e externos, principalmente aos países de menor Produto Interno Bruto (PIB) no subcontinente e, conseqüentemente, menor capacidade de endividamento externo para a realização de obras de infraestrutura, como a Bolívia e o Paraguai (Imagem 1).

Imagem 1 - Porcentagem dos investimentos em infraestrutura na IIRSA/COSIPLAN ante os PIBs dos países sul-americanos.

Países	% Investimento IIRSA/ PIB (2000-2010)	% Investimento IIRSA / PIB (2011-2017)
Colômbia	0,03	0,29
Chile	0,10	0,83
Uruguai	0,00	0,95
Equador	0,47	0,62
Argentina	0,66	0,82
Brasil	0,27	1,30
Bolívia	0,00	3,10
Paraguai	0,42	2,70
Peru	2,86	0,77

Fonte: (NEVES, 2019, p. 218).

É importante destacar que a agenda IIRSA/COSIPLAN foi uma das poucas instâncias regionais a avançar e apresentar resultados positivos a partir de 2013, período marcado pela crescente tensão política e econômica nos países sul-americanos, em especial na Venezuela, no Brasil e na Argentina. Entretanto, e assim como já discutido pelo Observatório de Regionalismo em artigo sobre os fatores e perspectivas da crise do regionalismo sul-americano (NEVES, 2020a), as iniciativas regionais para a infraestrutura também respondem a uma lógica intergovernamental altamente dependente das vontades dos Estados, consequentemente, sendo sensível às mudanças regionais.

Com o aprofundamento da fragmentação do regionalismo, da polarização política entre os países da região e desmantelamento da UNASUL (NEVES; HONÓRIO, 2019), tem-se a fragmentação do próprio espaço de investimento em infraestrutura na América do Sul, resultando em uma maior vulnerabilidade do espaço regional diante dos atores e interesses extrarregionais.

A principal reflexão deste artigo se desenvolve a partir do entendimento de que é em um cenário de instabilidade e crise, principalmente ao analisar a conjuntura que se constitui a partir de 2013 no subcontinente, que os atores internacionais e investidores de grande peso no sistema internacional se expandem na América Latina. A vulnerabilidade institucional sul-americana garante que esses atores ocupem um espaço de convergência e diálogo até então existente, cuja continuidade se expressa no avanço das obras da carteira de projetos estabelecida. Vale ressaltar que a realização de obras, diante de tal contexto, acaba respondendo aos interesses dos atores financiadores, sejam eles atores privados ou o próprio Estado, que vão direcionar esforços para a realização de obras que,

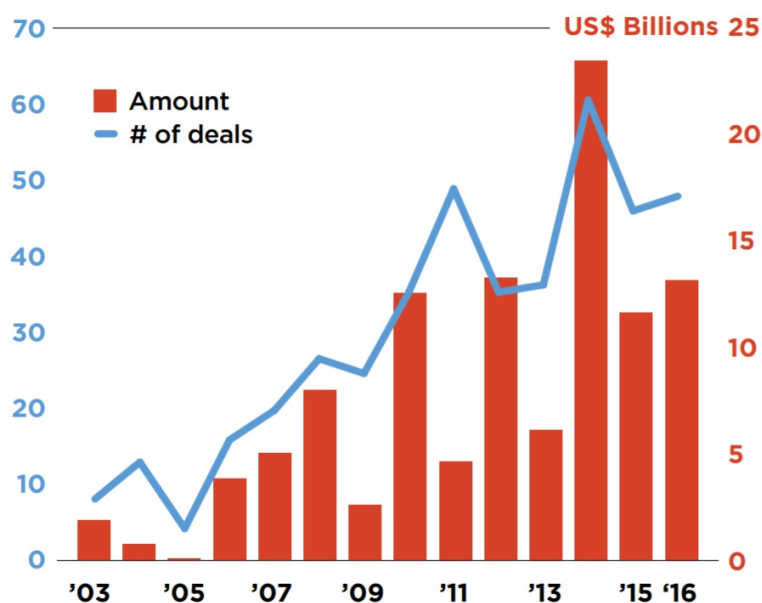
naquele momento específico, forem consideradas estratégicas por aqueles atores.

Ainda assim, tal problemática garante um contexto fragmentado que não mais responde diretamente aos objetivos da integração regional estabelecidos no início dos anos 2000, ampliando a atuação de atores externos de acordo com suas próprias visões e interesses para a região. É diante desse contexto que a China encontra espaço para promover a exportação de serviços das empresas chinesas para a construção de infraestrutura na América Latina, resultando no desenvolvimento infraestrutural dos países latino-americanos ao mesmo tempo em que replicar a lógica de investimento em infraestrutura incentivado pelo Brasil na América do Sul através do BNDES, limitando, no longo prazo, o desenvolvimento econômico da região e a superação das assimetrias e gargalos sócio-econômicos existentes.

Muito se discute sobre a crescente importância da República Popular da China (RPC) para as economias da América Latina, principalmente durante a primeira década do século XXI (RAY; GALLAGHER, 2017). Assim como apontado por Rodrigues (2020, p. 84), durante os anos 2000, a alta demanda chinesa por mercadorias sul-americanas resultou na valorização e melhora dos termos de troca para o subcontinente, consequentemente gerando um “inédito superávit regional no balanço de pagamentos, em grande medida, por conta da elevação do preço dos recursos primários”. Até 2008, o crescimento econômico chinês, assim como sua inserção na economia internacional, resultou não somente no fenômeno conhecido como o “boom das commodities”, como também resultou na modificação da “balança de poder entre o centro e a periferia, gerando um conjunto de desdobramentos que, por um lado, podem provocar novas formas de cooperação e novas configurações geoeconômicas, mas também provocar novas fontes de tensões e conflitos geopolíticos” (VADELL, 2011, p. 59).

Partindo dessa visão sobre o potencial impacto da atuação chinesa para a configuração da estrutura internacional, debate-se também cada vez mais o avanço dos investimentos da China nas outras economias do Sul Global e, de maneira mais específica, na América Latina. De acordo com Avendano, Melguizo e Miner (2017), desde 2003 já foram investidos mais de US\$110 bilhões na América Latina por empresas chinesas, principalmente no setor extrativista. Outro setor importante foi o de serviços, “especialmente nos âmbitos de transporte, financeiro, eletricidade, tecnologia de informação e comunicação, e energia alternativa, aumentando a relevância da China na região” (AVENDANO; MELGUIZO; MINER, 2017, p. 5, tradução livre) (Imagem 2).

Imagem 2 - Investimentos Externos Diretos (IED) anuais da China na América Latina



Fonte: (AVENDANO; MELGUIZO; MINER, 2017, p. 5).

Ainda na visão de Avendano, Melguizo e Miner (2017), a estratégia chinesa em garantir assistência financeira e econômica através de investimentos na região, além de consolidar caminhos para a expansão de empresas nacionais na América Latina, resulta na construção de fortes laços econômicos. Por sua vez, tais laços asseguram às empresas chinesas “a manutenção do acesso ao mercado [latino-americano] para seus setores de exportação, assim como a abertura de novos setores de mercado com capacidade excedente, como a infraestrutura” (AVENDANO; MELGUIZO; MINER, 2017, p. 5, tradução livre).

A infraestrutura como setor-chave é entendida por muitos Estados, atores públicos e privados, como necessária para o desenvolvimento. Como exemplo, e assim como discutido pelo Professor Dr. David Lampton em palestra no dia 26 de Abril de 2021², os países do Sudeste Asiático e a China compartilham o entendimento de que o investimento em infraestrutura deve vir antes do próprio desenvolvimento nacional e regional, entendendo a infraestrutura como o “esqueleto”, a base para o crescimento econômico no longo prazo.

A China como ator de grande interesse na América Latina já estava presente nas iniciativas da IIRSA/COSIPLAN através do financiamento de 5 projetos da carteira de obras existente, todas na Argentina (Imagem 3).

Ainda assim, tal projeção da participação chinesa no financiamento e construção de

Imagem 3 - Obras da carteira de projetos da IIRSA/COSIPLAN financiadas pelo governo chinês.

EJE	CÓDIGO	NOMBRE DEL PROYECTO	GRUPO	ETAPA DEL PROYECTO	MONTO DE INVERSIÓN (en US\$)	PAÍS / PAÍSES
Capricornio	CAP04	REHABILITACIÓN OPERATIVA DEL FERROCARRIL BELGRANO CARGAS - MATERIAL RODANTE Y EQUIPAMIENTO	G01	EJECUCIÓN	677.092.650	
Capricornio	CAP37	REHABILITACIÓN RAMAL FERROVIARIO C3: AVIA TERAÍ - PINEDO	G01	PRE-EJECUCIÓN	111.600.000	
Capricornio	CAP41	REHABILITACIÓN DEL RAMAL FERROVIARIO C18: JOAQUÍN V. GONZÁLEZ - PICHANAL	G01	EJECUCIÓN	252.000.000	
Capricornio	CAP58	REHABILITACIÓN DEL RAMAL FERROVIARIO C6: PINEDO - TOSTADO	G05	EJECUCIÓN	411.600.000	
Mercosur-Chile	MCC120	MEJORAMIENTO Y RECONSTRUCCIÓN DEL FERROCARRIL SAN MARTÍN (MENDOZA - BUENOS AIRES)	G03	PERFIL	2.800.000.000	
Total					4.252.292.650	

Fonte: Sistema de Informação de Projetos da IIRSA.

obras de infraestrutura na América do Sul se expandiu, para além do espaço da IIRSA, realizando acordos de investimentos com os governos nacionais dos países sul-americanos, em especial a Argentina e a Venezuela (NEVES, 2018). Tal expansão nas relações sino-latino americanas, reflete não somente a maior convergência de expectativas entre os países da região e a China, como também denota a crise política nacional brasileira.

A crise brasileira impactou em diferentes aspectos para a ampliação da presença de atores externos no espaço de convergência sul-americano. Primeiramente, com o avanço da Operação Lava Jato³ (2014-2021), diante de esquemas de corrupção que envolveu não somente o governo brasileiro como outros governos sul-americanos (entre eles os de Rafael Correa no Equador, Pedro Pablo Kuczynski no Peru e Evo Morales na Bolívia) (HONÓRIO, 2019), torna-se sensível o tema da infraestrutura, tornando a região menos atrativa aos investidores até então presentes na dinâmica regional (como o BID, a CAF, o FONPLATA, o Banco Mundial e a União Europeia).

Em segundo lugar, o fim dos investimentos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para exportação de serviços por parte das empreiteiras brasileiras para a construção de obras de infraestrutura nos países sul-americanos, a partir de 2016, resultou em um vazio de liderança em investimentos à infraestrutura no continente, papel este até então protagonizado pelo Brasil.

Por fim, tem-se o impacto do afastamento gradual do papel brasileiro de liderança dos processos de cooperação e integração regionais após o impeachment de Dilma Rousseff, que se aprofunda com a subida ao poder de Michel Temer e posterior eleição de Jair Bolsonaro, como também discutido em artigo do Observatório diante das mudanças nas diretrizes da política externa brasileira (SOUZA, 2020). Como mencionado, tanto a IIRSA como a própria UNASUL tiveram o Brasil como ator central para sua criação e impulsionamento. O afastamento do país das iniciativas por ele incentivadas gerou uma crise nas expectativas que sustentavam o processo regional existente.

Em alguma medida, ao longo dos anos 2000, apesar do Brasil ter sido o principal impulsionador das iniciativas para a integração da infraestrutura sul-americana, através do BNDES, o país estimulou uma lógica contrária ao fortalecimento da institucionalização dos espaços regionais (NEVES, 2020). Por meio de investimentos nacionais à empreiteiras brasileiras para realizar obras em outros países da América do Sul, o Brasil utilizou da dimensão da infraestrutura como “nexo entre a política externa regional e os objetivos do modelo de desenvolvimento adotado durante os governos Lula [...]” (HONÓRIO; NEVES, 2020, p. 249). Tal atuação refletiu na projeção de um “regionalismo unilateralmente orientado, ou seja, a apresentação dos interesses unilaterais brasileiros a partir da construção de uma lógica cooperativa regional” (idem, p. 227) que, no longo prazo, vulnerabilizam o processo regional.

Portanto, é partir de 2014, com a crise nacional brasileira e o consequente vazio de liderança regional, que as autoridades e empresas chinesas encontram um espaço para maior projeção na América Latina, estando os países latino-americanos “mais abertos à negociação diplomática e comercial sob a bandeira da BRI [Iniciativa Cinturão e Rota, em inglês Belt and Road Initiative]” (RODRIGUES, 2020, p. 97).

Segundo Emerson Junqueira (2020) a BRI, ou em português, Iniciativa Cinturão e Rota, criada em 2013, tinha inicialmente como objetivo construir redes de infraestrutura através de duas rotas interconectadas “(1) Um cinturão terrestre, que inclui os países fronteiriços com a China, (2) Uma rota marítima conectando os portos chineses com a costa africana, o Canal de Suez e o Mediterrâneo” (JUNQUEIRA, 2020). De maneira geral, Junqueira (2020) discute que, apesar de seu foco na infraestrutura, a BRI tem o desenvolvimento como tema dominante, estando diretamente interconectado aos interesses nacionais e internacionais da RPC, em especial, à busca de garantir meios para

dar vazão ao excesso de produção e capitais do país.

Apesar de inicialmente não estarem incluídos na BRI, a América Latina e o Caribe foram vistos no período mais recente como uma região com muito potencial pelos investidores da iniciativa (MYERS, 2018). Ademais, em 2017, “o presidente chinês Xi Jinping afirmou ao presidente da Argentina, Mauricio Macri, no Belt and Road Forum, em Pequim, que a região latino-americana era uma ‘extensão natural’ da Rota Marítima da Seda e um ‘participante indispensável’, tornando, assim, a possibilidade de sua inclusão mais evidente” (RODRIGUES, 2020, p. 98).

Um importante marco dessa aproximação se deu em janeiro de 2018 durante o Fórum Ministerial China-CELAC em Santiago, Chile, no qual os países membros da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC) assinaram uma declaração especial para a participação da região na BRI (RODRIGUES, 2020). Ainda assim, a grande questão a ser observada, como pontua Margaret Myers em diferentes estudos, é se haverá e quais serão os benefícios para a América Latina em relação ao crescente engajamento da China na região, tanto através dos investimentos diretos, como da inclusão da região na BRI. De acordo com a autora, tal problemática “dependerá mais da capacidade da região em coordenar políticas e planejar estratégias conjuntas do que a inclusão dos países na iniciativa em si” (MYERS, 2018, p. 239, tradução livre).

Afinal, quais são os possíveis impactos, oportunidades e limitações da relação entre a América Latina e a China para o desenvolvimento dos países latino-americanos? Diferentemente das organizações internacionais como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial, e o próprio BID, “a China não impõe condicionalidades políticas aos países nos quais investe e concede empréstimos” (JAEGER, 2015, p. 30). Ademais, Livia Milani (2021, s./p., tradução livre) aponta que, os empréstimos chineses, ao serem realizados em uma dinâmica de retorno de longo prazo, não havendo a imposição de políticas de austeridade, “aprimoraram a autonomia financeira e a capacidade de investir em programas sociais” dos países latino-americanos.

Entretanto, Milani (2021) também destaca que, apesar de não estarem atrelados à políticas econômicas neoliberais, os investimentos e “empréstimos chineses perpetuam a condição [...] de dependência de financiamentos externos. [...] Nesse sentido, os investimentos chineses não são tão diferentes dos investimentos de origem europeia ou americana ao perpetuar a estrutura que reproduz a fragilidade dos Estados latino-

americanos” (MILANI, 2021, s./p., tradução livre).

Ao replicar a lógica de investimento em infraestrutura incentivado pelo Brasil na América do Sul através do BNDES, a China tem na BRI um espaço transnacional para promover a exportação de serviços das empresas chinesas para a construção de infraestrutura. Myers e Gallagher (2019, p. 2), nesse aspecto, abordam a resistência de alguns países como Peru e o Panamá em aceitar o modelo de empréstimo da China, “que frequentemente envolve o uso de empresas e equipamentos chineses”.

Apesar de gerar certo grau de desenvolvimento, tal modelo limita a superação dos problemas da região. Os investimentos em infraestrutura buscam garantir a construção de vias e a ampliação de interconexões físicas para facilitar e aumentar o fluxo de importações/exportações entre a China e a América Latina. Entretanto, tais investimentos são acordados de maneira individual com cada Estado latino-americano, sem haver um esforço regional conjunto para direcioná-los para o fortalecimento da região e de sua autonomia no cenário internacional no longo prazo. Sem a transferência de tecnologia, dependendo de empresas e maquinários chineses, assim como mantendo a lógica de realização de obras de acordo com o interesse dos seus financiadores, a região mantém sua vulnerabilidade diante de investimentos que respondem, não à um objetivo comum final, mas sim aos interesses e expectativas dos atores financiadores em um momento específico.

Conclui-se que os investimentos chineses na América Latina, assim como a projeção da China na região através do marco da Belt and Road Initiative, parecem reproduzir o padrão centro-periferia que não impacta (MILANI, 2021), ou até mesmo reforça a posição de periferia da região no sistema internacional (SERRANO MORENO; TELIAS; URDINEZ, 2020). Ainda assim, destaca-se que a principal problemática, diante do contexto da crise do regionalismo sul-americano, e da vulnerabilidade do espaço regional, não é a crescente presença chinesa e seus investimentos à região, mas sim a inexistência de uma instância comum ou espaço de coesão para que os países sul e latino-americanos possam utilizar tais recursos de maneira a impactar no desenvolvimento da região no longo prazo.

Por fim, nos resta acompanhar o futuro de tais relações. Não se sabe ainda se a China ocupa o “gap” do regionalismo sul-americano, entretanto, em alguma medida já se percebe que “parcerias com a China podem trazer ganhos no curto prazo, porém não

oferece oportunidades de superar a dependência e o subdesenvolvimento” (MILANI, 2021, s./p., tradução livre).

Notas

¹ Com a criação da UNASUL em 2008, e posterior criação do COSIPLAN em 2009, a IIRSA foi incorporada ao Conselho como seu Foro Técnico sob o discurso de aproveitar os avanços institucionais e práticos da iniciativa e superar as barreiras até então existentes no âmbito do desenvolvimento da integração da infraestrutura regional.

² Para saber mais, veja a palestra na íntegra. Asia Global Institute – AGI Public Policy Webinar: BRI and China's Railway Expansion in Southeast Asia, 27 de Abril de 2021.

³ A Operação Lava Jato, iniciada em 2014, foi uma operação de investigação da Polícia Federal Brasileira sobre casos de corrupção e lavagem de dinheiro envolvendo empresas estatais brasileiras, agentes do Estado, parlamentares e empresas privadas.

Bárbara Carvalho Neves

Doutoranda e Mestre em Relações Internacionais pelo Programa Interinstitucional San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP). E-mail: barbara.neves@unesp.br. Orcid: 0000-0001-8233-7309. Bolsista FAPESP (nº 20/04348-5).

Como citar:

NEVES, Bárbara Carvalho. Belt and Road Initiative: a infraestrutura como plataforma de expansão da atuação da China na América Latina.. **Cadernos de Regionalismo ODR**, São Paulo, v. 5, 2022, p. 61-69. ISSN: 2675-6390.

REFERÊNCIAS

AVENDANO, Rolando; MELGUIZO, Angel; MINER, Sean. Chinese FDI in Latin America: New Trends with Global Implications. Washington: Atlantic Council and OECD, 2017.

HONÓRIO, Karen dos Santos; NEVES, Bárbara Carvalho. Regionalismo unilateralmente orientado: a dimensão da infraestrutura na política para a América do Sul dos governos Lula da Silva (2003-2010). *Brazilian Journal of International Relations*, v. 9, n. 2, p. 224–253, 7 set. 2020.

HONÓRIO, Karen dos Santos. A política das obras e as obras da política: um estudo sobre as relações bilaterais Brasil-Bolívia e Brasil-Ecuador na dimensão da infraestrutura nos governos Lula da Silva (2003-2010). Tese de doutorado. Programa de Pós Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (Unesp, Unicamp, Puc-Sp), 2019.

JAEGGER, Bruna Coelho. O Papel da República Popular da China na Construção de Infraestrutura na América do Sul e os Efeitos sobre a Integração Sul-Americana. *OIKOS*, Rio de Janeiro, vol. 14, n. 2, p. 19-35, 2015.

JUNQUEIRA, Emerson. A Iniciativa Cinturão e Rota da Seda no contexto da política regional chinesa. *Observatório de Regionalismo*. Disponível em: <http://observatorio.repri.org/2020/06/16/a-iniciativa-cinturao-e-rota-da-seda-no-contexto-da-politica-regional-chinesa/>.

MILANI, Livia Peres. China-Latin America Cooperation: An Alternative for Autonomy and Development? *E-International Relations*, 28 abr. 2021.

MYERS, M. China's Belt and Road Initiative: What Role for Latin America? *Journal of Latin American Geography*, v. 17, n. 2, p. 239–243, 2018.

MYERS, Margaret; GALLAGHER, Kevin P. Cautious Capital: Chinese Development Finance in LAC, 2018. Boston: The Inter-American Dialogue's Asia & Latin America program and the Global China Initiative at Boston University's Global Development Policy Center (GDP), 2019. Disponível em: <https://www.thedialogue.org/analysis/cautious-capital-chinese-development-finance-in-lac-2018/>. Acesso em: 29 abr. 2021.

NEVES, Bárbara Carvalho. A China e a Integração Regional Latino-Americana: interesses convergentes?. *Observatório de Regionalismo*. Disponível em:

<http://observatorio.repri.org/2018/06/26/china-fonplata/>.

NEVES, Bárbara Carvalho. Política externa brasileira e a integração da infraestrutura na América do Sul: uma análise a partir dos mecanismos IIRSA/COSIPLAN. Master's Thesis—São Paulo: Programa de Pós Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP - UNICAMP - PUC-SP), 2019.

NEVES, Bárbara Carvalho. O Paradoxo da Política Externa Brasileira: uma análise a partir da infraestrutura regional. *Agenda Política*, v. 8, n. 3, p. 221–256, 2020.

NEVES, Bárbara Carvalho. A Crise do Regionalismo: fatores e perspectivas. *Observatório de Regionalismo*. Disponível em: <http://observatorio.repri.org/2020/08/11/a-crise-do-regionalismo-fatores-e-perspectivas/>.

NEVES, Bárbara Carvalho; HONÓRIO, Karen dos Santos. Latin American Regionalism Under the New Right. *E-International Relations*, 27 set. 2019.

RAY, Rebecca; GALLAGHER, Kevin P. China-Latin America Economic Bulletin 2017 Edition - Working Group on Development and Environment in the Americas. 2017. Disponível em: <<http://entramado.fundeps.org/wp-content/uploads/2017/12/Iniciativa-para-la-s-Inversiones-Sustentables-China-Am%C3%A9rica-Latina-Bolet%C3%ADn-E-con%C3%B3mino-China-Am%C3%A9rica-Latina.pdf>>.

RODRIGUES, Bernardo Salgado. O pouso do dragão na América do Sul: uma análise dos China's Policy Paper on Latin America and the Caribbean e do projeto da Nova Rota da Seda. *Brazilian Journal of Latin American Studies*, v. 19, n. 37, p. 78–105, 22 out. 2020.

SERRANO MORENO, Juan Enrique; TELIAS, Diego; URDINEZ, Francisco. Deconstructing the Belt and Road Initiative in Latin America. *Asian Education and Development Studies*, v. ahead-of-print, n. ahead-of-print, 1 jan. 2020.

SOUZA, Lucas Eduardo Silveira de. Ideologia: o status do conceito na política externa do governo Bolsonaro. *Observatório de Regionalismo*. Disponível em: <http://observatorio.repri.org/2020/02/27/ideologia-o-status-do-conceito-na-politica-externa-do-governo-bolsonaro/>.

VADELL, Javier. A China na América do Sul e as implicações geopolíticas do Consenso do Pacífico. *Revista de Sociologia e Política*, v. 19, p. 57–79, nov. 2011.

ZHANG, Pepe. Belt and Road in Latin America: A regional game changer? *Atlantic Council*, 9 out. 2019. Disponível em: <<https://www.atlanticcouncil.org/in-depth-research-reports/issue-brief/belt-and-road-in-latin-america-a-regional-game-changer/>>. Acesso em: 29 abr. 2021

FLEXIBILIZAÇÃO DO MERCOSUL: LIÇÕES DA COMUNIDADE ANDINA

*André Leite Araujo
Flávia Loss Araujo*

No mesmo ano em que completa 30 anos, o Mercosul enfrenta divergências entre os seus membros e buscam-se saídas para os impasses que impedem o avanço de diversas pautas no interior do bloco. As diferenças políticas entre os governos ficaram ainda mais evidentes em duas reuniões recentes: em março, na cúpula dos chefes de Estado, e em abril, na reunião de ministros. Em ambas as ocasiões, a questão da flexibilização do Mercosul incendiou o debate e a retórica das autoridades presentes. A proposta de flexibilização tem duas vertentes: a primeira, que conta com o apoio do Brasil, do Paraguai e do Uruguai, é a redução da Tarifa Externa Comum (TEC) em duas etapas, começando com 10% imediatamente e mais 10% até o final de 2021. O segundo aspecto em discussão é a flexibilização das regras sobre os acordos comerciais com terceiros países, que conta com a oposição da Argentina e do Paraguai. Enquanto o impasse persiste, é interessante retomarmos exemplos de outros blocos que optaram pela flexibilização e analisar as vantagens e desvantagens dessa escolha, permitindo algumas reflexões a respeito do momento que o Mercosul está enfrentando.

A experiência da Comunidade Andina (CAN), nesse sentido, pode ajudar na tarefa, visto que possui similaridades institucionais com o bloco mercosulino. Assim, discutiremos brevemente como a CAN lidou com os antagonismos que surgiram em seu interior e evitou a ruptura completa, analisando, por fim, a atual proposta de flexibilização feita pelos membros do Mercosul.

Panorama de flexibilização da CAN

A Comunidade Andina representa o mais antigo e complexo projeto de integração sub-regional ainda em vigor da América Latina. Oficializada em 1969 através do Acordo de Cartagena e com o nome de Pacto Andino, teve como membros fundadores a Bolívia, a Colômbia, o Chile, o Equador e o Peru (a Venezuela entraria para o bloco posteriormente, em 1973). Em 1996, o Protocolo de Trujillo mudou o seu nome para Comunidade Andina e alterou a sua institucionalidade, incorporando o Conselho Presidencial e o Conselho de Ministros de Relações Exteriores ao Sistema Andino de Integração (SAI). No decorrer de sua longa trajetória, a CAN enfrentou diversas crises internas e externas, tanto de natureza política como econômica.

Para fins desta breve análise, nos interessam as discussões que permitiram acordos de livre comércio com países de fora do bloco andino. Originalmente, o capítulo III do Acordo de Cartagena versa sobre as Relações Exteriores e a Política Externa Comum (PEC), estipulando nos artigos 51 e 52 que as negociações com outros blocos econômicos devem ser empreendidas de maneira comunitária. Mais especificamente, a alínea b) do artigo 52 reforça que os órgãos comunitários devem “coordenar negociações conjuntas da Comunidade Andina com outros processos de integração, com terceiros países ou grupos de países” (ACORDO DE CARTAGENA, 1969, tradução nossa). De acordo com Vigil (2008), o texto não torna obrigatório que todas as negociações sejam conjuntas, mas coloca ênfase na coordenação necessária para que os diálogos estejam alinhados entre os países membros, deixando a possibilidade de acordos bilaterais em aberto.

No entanto, as mudanças políticas ocorridas na região no final da década de 1990 e o relacionamento dos países membros com os Estados Unidos acenderam intensos debates no interior da CAN sobre a viabilidade e a pertinência de acordos bilaterais.

A ascensão de Hugo Chávez à presidência da Venezuela alterou o padrão de relacionamento deste país com os vizinhos e com a potência norte-americana. Na época, os Estados Unidos buscavam criar a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), ampliando o seu mercado na América Latina. O governo venezuelano opôs-se ao projeto, enquanto a Colômbia e o Peru eram entusiastas. Para Briceño-Ruiz (2004), a resistência da Venezuela em relação à ALCA criou a primeira grande fratura entre os

sócios andinos, rompendo com a homogeneidade política que imperava no bloco até a década de 1990, quando os sócios compartilhavam visões similares sobre os rumos da integração.

Para a Colômbia e o Peru, o dilema seria resolvido com a flexibilização das normas andinas sobre acordos bilaterais, permitindo que os seus sócios pudessem usufruir do comércio com os seus parceiros comerciais mais importantes, os Estados Unidos e a União Europeia. A CAN continuava relevante para os andinos, mas enfrentava o mesmo dilema de outros arranjos integracionistas formados por países em desenvolvimento: o comércio intrabloco é importante para as manufaturas (especialmente da Colômbia), mas o grosso das exportações são commodities para os países desenvolvidos. Boa parte da literatura econômica a respeito da integração latino-americana versa sobre a escolha entre a abertura de mercados e o desenvolvimento endógeno (VIGEVANI; RAMANZINI, 2010).

No caso da CAN, o temor de uma ruptura definitiva fez com que o argumento da flexibilização prevalecesse, visto que já estava previsto na legislação comunitária. O passo decisivo foi dado com a Decisão 598 de julho de 2005, que autorizou a assinatura de acordos bilaterais com terceiros países e tentou, em paralelo, impedir a ruptura do projeto de integração andino. Assim, a Decisão 598/2005 determina que o ordenamento jurídico andino seja preservado em negociações com terceiros e que os demais sócios sejam informados e consultados a cada etapa. Os efeitos dessa medida foram favoráveis às negociações comerciais que as economias mais robustas do bloco (Colômbia e Peru) empreenderam com os Estados Unidos a partir de 2005.

A primeira década de 2000 testemunhou a ascensão de outros governos progressistas na região e o consequente aprofundamento da clivagem no interior da CAN, tornando as divergências a respeito de projetos de integração e de desenvolvimento o maior empecilho para a continuidade da integração andina, e levando à saída da Venezuela em 2006 (ARAUJO, 2014).

Para Vigil (2008), a CAN sobreviveu devido a sua capacidade de flexibilização diante das adversidades que enfrentou durante sua trajetória. A permissão ampliada para negociações bilaterais permitiu que os membros não tivessem que escolher entre

continuar no projeto de integração andina ou firmar tratados de livre comércio com países desenvolvidos. Por outro lado, Espinosa (2017) argumenta que a flexibilização prejudicou o aprofundamento da integração, diminuindo o interesse dos membros em investir no projeto e incitando condutas não-cooperativas, visto que os ganhos com os acordos bilaterais são mais rápidos.

Propostas de flexibilização do Mercosul

No Mercosul, os discursos contra e a favor da flexibilização acompanham sua história desde o início. Enquanto Washington impulsionava a proposta da ALCA, os governos sul-americanos inicialmente apoiaram a ideia, através do Rose Garden Agreement em 1991 – no formato 4+1. Apesar da institucionalização pelo Protocolo de Ouro Preto, a pressão de alguns membros por negociar bilateralmente cresceu até os anos 2000, quando duas decisões do Conselho do Mercosul reforçaram a obrigatoriedade de negociação conjunta. Primeiro, a decisão 32/2000 determina que os Estados-Parte tenham uma política comum ao interagirem com países não-Mercosul, isto é, impede a assinatura de acordos comerciais bilaterais. Segundo, como forma de reduzir os conflitos internos pelas assimetrias, a decisão 28/2003 garante tratamento diferenciado ao Paraguai, devido ao seu nível de desenvolvimento e ausência de acesso ao mar. Tais medidas foram impulsionadas por Brasília e serviram tanto para oferecer mais benefícios aos membros, quanto para evitar a defecção dos sócios - vista na CAN -, na medida em que são mercados importantes e fortemente atrelados à economia brasileira, bem como à Argentina.

Diante desse quadro institucional, o Mercosul celebrou 39 acordos nas últimas três décadas, incluindo 5 acordos de livre comércio com parceiros extrarregionais. Entretanto, há discussões a respeito dos benefícios que os Estados teriam se negociassem acordos individualmente. Sobretudo Paraguai e Uruguai questionam que não conseguem diminuir sua dependência dos sócios maiores – Argentina e Brasil – e que os acordos existentes até agora não ofereceram ganhos comerciais suficientes. Por esse motivo, no esforço de diversificação de parcerias, flexibilizar as atuais regras mercosulinas e permitir negociações individuais poderia aportar os resultados desejados. A celeridade que se espera desse formato decorre de não haver tantas partes envolvidas,

ou seja, menos interesses possivelmente divergentes.

Neste ano, Montevideu propôs formalmente a flexibilização durante a cúpula presidencial pelo aniversário do bloco. Isso ocorreu no contexto em que EFTA e UE concluíram as negociações com o Mercosul e há expectativas de assinatura de acordos com Canadá, Coreia do Sul e Singapura. Contudo, a efetivação desse conjunto depende do consenso entre os quatro governos, e a Argentina, desde 2020, vem se mostrando contrária aos acordos de livre comércio do Mercosul. Isso decorre da preocupação de que a abertura indiscriminada do mercado, particularmente para o Norte Global, agravaria a situação socioeconômica, já fragilizada pela pandemia. Além disso, outro aspecto que chama a atenção é que o Paraguai – historicamente defensor da flexibilização – não apoiou a proposta uruguaia. Tal posicionamento pode ser reflexo de que o Uruguai mira negociar com a China, país que não é reconhecido diplomaticamente por Assunção.

Pode-se destacar três elementos na comparação com a flexibilização ocorrida na Comunidade Andina. Primeiro, os membros da CAN tinham um claro parceiro com o qual firmar tratados de livre comércio – os Estados Unidos. Já no Mercosul, não se sabe quem estaria interessado em celebrar acordos bilaterais com os Estados-Parte, inclusive com o Uruguai que avança na proposta. Em segundo lugar, os países andinos não são tão assimétricos e possuem níveis de interdependência razoavelmente similares. Portanto, não há um equivalente ao Brasil que tenha interesse em conservar o bloco coeso, como sua área de influência. Por fim, na CAN, apesar da saída venezuelana, havia maior convergência a respeito de um novo projeto de integração que permitisse as negociações bilaterais. Entre os governos mercosulinos, as divergências permanecem.

Portanto, a experiência andina demonstra que acordos bilaterais podem ser uma estratégia de conciliação de interesses, permitindo que diferentes objetivos econômicos sejam perseguidos por cada membro, mas sem paralisar nem esfacelar o bloco. Em contrapartida, o ponto negativo da flexibilização é que abre espaço para reforçar os projetos individuais de cada governo, sem a coordenação do bloco, que passa a segundo plano em seus planos de política externa.

André Leite Araujo

Doutorando em Ciências Políticas e Sociais pela Universidade de Bolonha. E-mail: andre.leitearaujo2@unibo.it. Orcid: 0000-0002-9203-1247

Flavia Loss Araujo

Doutoranda em Relações Internacionais pelo Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo (IRI-USP). Professora da Universidade Cruzeiro do Sul (UNICSUL). E-mail:flavialossaraujo@usp.br. Orcid:0000-0002-0289-674X

Como citar:

ARAUJO, André Leite; ARAUJO, Flávia Loss. Flexibilização do Mercosul: lições da Comunidade Andina. **Cadernos de Regionalismo ODR**, São Paulo, v. 5, 2022, p. 72-77. ISSN: 2675-6390.

REFERÊNCIAS

ARAUJO, Flavia. Agendas de Política Externa para a Comunidade Andina de Nações: os casos de Bolívia e Colômbia. Belo Horizonte: Estudos Internacionais: Revista de Relações Internacionais da PUC Minas, vol. 2, n. 2, 189-214, 2014. Disponível em: <http://periodicos.pucminas.br/index.php/estudosinternacionais/article/view/8199>.

BRICEÑO-RUIZ, José. La posición de Venezuela frente a ALCA y las relaciones de la CAN con Estados Unidos y la UE. In: Aldea Mundo. Mérida: Universidade de los Andes, vol 8, n. 16, Nov/Abr 2004. Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=54381607>.

LA NACIÓN. “Acuerdo facilitará desarrollo de países miembros”, 2021. Disponível em: https://www.lanacion.com.py/negocios_edicionimpresa/2021/05/01/acuerdo-facilitara-desarrollo-de-paises-miembros/

PAPA, Gabriel. “Una propuesta disruptiva, un futuro incierto.” La Diaria, 2021. Disponível em: <https://ladiaria.com.uy/economia/articulo/2021/5/una-propuesta-disruptiva-un-futuro-incierto/?display=amp>

PINTOS, Manuela. “Paraguay da un giro en la posición y se aleja del apoyo de flexibilizar el Mercosur”. El Pais, 2021. Disponível em: <https://rurales.elpais.com.uy/mercosur/paraguay-da-un-giro-en-la-posicion-y-se-aleja-del-apoyo-de-flexibilizar-el-mercosur>

TÉLAM Digital. “Lacalle Pou insistió en que la flexibilización del Mercosur es para "el bien de todos", 2021. Disponível em: <https://nuevoadmin.telam.com.ar/notas/202103/549002-lacalle-pou-insistio-en-que-la-flexibilizacion-del-mercosur-es-para-el-bien-de-todos.html>

URUGUAI. Website da Presidência. “Uruguay presentó propuesta de flexibilización del Mercosur”, 2021. Disponível em: <https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/noticias/uruguay-presento-propuesta-flexibilizacion-del-mercosur>.

VIGEVANI, Tulio; RAMANZINI, Haroldo. Pensamento brasileiro e integração regional. Rio de Janeiro: Contexto Internacional, vol. 32, n. 2, 2010. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292010000200006

VIGIL, Fernando. Compatibilidad con la integración en la Comunidad Andina de la negociación de Acuerdos de Libre Comercio con los Estados Unidos por parte de

algunos de sus miembros: apuntes preliminares. In: Agenda Internacional, Ano VX, n. 26, 2008. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/6302368.pdf>

GOLPE MILITAR EM MYANMAR E SEUS DESDOBRAMENTOS NO REGIONALISMO ASIÁTICO

Maurício Luiz Borges Ramos Dias

Nos últimos anos, Myanmar, conhecido também como "Birmânia", passou a receber atenção midiática e acadêmica, diante da intensificação, em 2012, da limpeza étnica do povo muçulmano Rohingya localizado, em sua maioria, no Estado birmanês de Rahkhine. Diante da atuação militar e de atos xenofóbicos por parte da maioria populacional budista, somados à inação do governo eleito democraticamente em 2015 e à administração da Conselheira de Estado Aung San Suu Kyi¹, estima-se que 900.000 Rohingyas estejam vivendo em campos de refugiados em Bangladesh (HUMAN RIGHTS WATCH, s/d). Todavia, em meio à pandemia do Covid-19, os holofotes para Myanmar foram direcionados para o golpe militar efetivado no dia primeiro de fevereiro de 2021. Diante disso, os objetivos deste artigo são depreender os efeitos do golpe militar de 2021 em Myanmar e analisar sua repercussão no regionalismo asiático, considerando as atuações da Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN), China e Japão frente à instabilidade democrática birmanesa.

Como um primeiro passo, vale fazer uma rápida introdução de Myanmar, país localizado no Sudeste Asiático e lar de mais de 130 etnias diferentes. Desde 1948, Myanmar conquistou sua independência da Grã-Bretanha e manteve-se como uma república até 1962. No entanto, com a instauração da ditadura birmanesa em 1962, membros do Tatmadaw - Exército Nacional - foram os detentores do poder político até 2011. Somente em 2011 iniciaram-se processos para uma transição democrática no país e eleições livres foram realizadas em 2015. Dessa maneira, são muito recentes os vestígios do passado militar em Myanmar, assim como o processo de fortalecer as estruturas democráticas no país.

Em novembro de 2020, eleições nacionais foram sediadas em Myanmar. Como resultado do voto popular, constatou-se a grande vitória do partido civil Liga Nacional pela Democracia que angariou 83% dos assentos disponíveis a civis no Parlamento² (GOLDMAN, 2021), além de eleger como representantes nacionais Aung San Suu Kyi, conhecida como a “Dama” e símbolo da luta pela democracia do país, ao cargo de Conselheira de Estado e U Win Myint ao posto de presidente. No entanto, em diversos momentos, os militares passaram a contestar a legitimidade das eleições, inclusive advertindo, em janeiro de 2021, realizar um golpe de Estado, embora a comissão eleitoral nacional tenha certificado que não houve fraudes arbitrárias substantivas (NAING, 2021).

Cumprindo sua ameaça, no dia primeiro de fevereiro de 2021, o Tatmadaw empreendeu um golpe militar ao ocupar o Parlamento birmanês com o intuito de impedir a oficialização da posse dos novos integrantes do governo e prender a ganhadora do Nobel da Paz de 1991, Aung San Suu Kyi, e U Win Myint. Ademais, também foram apanhados membros do gabinete, chefes ministeriais, ativistas, escritores e atores políticos da ala oposicionista ao exército (GOLDMAN, 2021). A partir disso, o Tatmadaw estabeleceu um Estado de Emergência comandado pelo governo militar com duração prevista de um ano (CUDDY, 2021). Essa atuação foi justificada juridicamente pelo artigo 417 da Constituição de 2008 (MYANMAR, 2008), escrita pelos próprios militares, que determina a necessidade de um Estado de Emergência caso a soberania nacional esteja em risco, permitindo, em conformidade ao artigo 418.a, que as forças armadas administrem a nação. A frágil relação político democrática entre Aung San Suu Kyi e Min Aung Hlaing, líder dos militares e do novo governo temporário, enfim se arrebitou.

Inicialmente, Tatmadaw determinou o fechamento de aeroportos internacionais e de rotas terrestres para a capital, Naypyidaw, além de restringir de forma abrupta e intensa o acesso à internet e o funcionamento de redes de telecomunicações (THAM, 2021). Em contrapartida, a população birmanesa se manifestou de diversas maneiras, demandando o retorno de Aung San Suu Kyi, carinhosamente chamada por muitos de “Mãe Kyi”, ao poder e a restauração da democracia. As mobilizações se caracterizaram desde movimentos pacíficos marcados pela greve de funcionários do governo em áreas estratégicas, tais como de transporte e serviços médicos e, também, por manifestações nacionais com grande participação popular, até atuações mais conflituosas como a união

de guerrilhas de diferentes grupos nacionais contrárias ao golpe (RAY; GIANNINI, 2021; ALMOGUERA, 2021). Porém, até mesmo as manifestações pacíficas foram suprimidas pelo exército.

A escalada de conflitos entre manifestantes e militares resultou em circunstâncias nefastas com derramamento de sangue. Até o dia 23 de maio de 2021, além de milhares de feridos, foram reportadas cerca de 818 mortes, prisão de mais de 5.000 indivíduos, dentre eles muitos ativistas, e a condenação à morte de 20 pessoas (ASSISTANCE ASSOCIATION FOR POLITICAL PRISONERS, 2021; MYANMAR..., 2021). Nesse mesmo período ocorreu um fluxo migratório de 2.300 refugiados em direção à Tailândia e, entre 4.000 e 6.000 pessoas em busca de refúgio na Índia; e, por fim, houve o deslocamento irregular, diante de tamanha violência, de cerca de 250.000 cidadãos em território nacional (UN NEWS, 2021; 'NEARLY...', 2021). Ademais, suprimindo a liberdade de expressão, o Código Penal foi expandido para considerar como crime, críticas à Junta Militar, permitindo prisões de cidadãos sem a obrigatoriedade de um mandado, ao passo que a Lei de Transações Eletrônicas censurou e criminalizou a divulgação de manifestações virtuais contrárias ao golpe (HUMAN RIGHTS WATCH, 2021b).

Perante tamanha instabilidade, o regionalismo asiático atuou de diversas maneiras, mas nenhuma de forma rápida e incisiva que possibilitasse o fim dos conflitos domésticos birmaneses. Entre os 10 integrantes da ASEAN, organização internacional que Myanmar faz parte desde 1997, apenas Singapura, Malásia, Indonésia e Filipinas condenaram a onda de violência causada após o ato militar. Ademais, Singapura não reconheceu o Tatmadaw como governo oficial birmanês (ONG, 2021). Por outro lado, membros como Tailândia, Vietnã e Laos participaram oficialmente da parada realizada por Min Aung Hlaing em comemoração ao “Dia de Tatmadaw” em 27 de março (DUTTA, 2021). Enquanto Brunei optou pela neutralidade por estar residindo o cargo rotativo de presidente da ASEAN, Camboja aproveitou de forma estratégica o foco internacional em Myanmar ao não tomar uma posição oficial, haja vista a tentativa de implementação pelo primeiro-ministro Hun Sen de um Estado de Emergência cambojano em 2020 para a acumulação de seus poderes³. Nesse espectro de posturas estatais divergentes, a ASEAN, cujas medidas só são efetuadas mediante consenso, tardou em agir na questão birmanesa.

Em virtude da contínua hostilidade de Tatmadaw contra a população birmanesa, a

inação da ASEAN estava custando a sua reputação internacional e influência regional, assim como à legitimidade dos seus princípios democráticos e de defesa dos direitos humanos (HARDING; TOWER, 2021). Consequentemente, no dia 24 de abril de 2021, em Jakarta, os representantes dos países membros da organização, incluindo o líder militar Min Aung Hlaing, se reuniram para deliberar sobre Myanmar. Como resultado, a ASEAN aprovou um documento com 5 pontos de consenso, sendo eles: 1) o fim imediato da violência em Myanmar por parte de todos os atores nacionais; 2) a necessidade da promoção do diálogo em busca de uma solução pacífica; 3) a contribuição do secretário-geral e de um enviado do presidente da ASEAN para o processo de diálogo; 4) o encaminhamento de assistência humanitária pela organização; e 5) o envio de um funcionário especial e uma delegação à Myanmar para se encontrar com os atores interessados na questão (ASEAN, 2021).

Em sua abrangência, o acordo possui pontos fracos que não encaminham à resolução, ou até mesmo interrupção, das revoltas em Myanmar. Dentre eles, podemos listar a inexistência de um prazo limite e de pressões institucionais para que os pontos de consenso sejam aplicados; a falta de deliberações sobre os ativistas e políticos mantidos em cárcere, assim como a libertação de Aung San Suu Kyi e U Wim Myint que estão em prisão domiciliar; nenhum representante popular ter participado das negociações; e, também, a inexistência de prerrogativas que determinem o retorno da democracia e posse oficial dos políticos eleitos (CRITICISM..., 2021).

Diante do “ASEAN Way”, processo de tomada de decisão baseado no consenso e na não interferência em assuntos domésticos, a organização limita sua capacidade em coordenar uma gama de normativas regionais mais incisivas que poderiam ser efetivas na resolução de conflitos (TOBING, 2018). Apesar do esforço do bloco, a repressão militar continua presente em Myanmar.

Similarmente à ASEAN, a maior potência regional asiática, a China, preza por não intervir na soberania doméstica de outras nações. Dessa maneira, após a subida de Min Aung Hlaing ao poder, Wang Wenbin, porta voz do Ministério das Relações Exteriores da China, ressaltou que ambas nações são aliadas e que a instabilidade birmanesa deveria ser resolvida através do diálogo entre os diferentes grupos de Myanmar com respeito ao aparato legal do próprio país (CHINA..., 2021). Além disso, um grande exemplo do pragmatismo diplomático chinês foi a declaração do dia 15 de fevereiro, na qual o

embaixador chinês em Myanmar destacou que tanto a Liga Nacional pela Democracia quanto o Tatmadaw possuem relações amigáveis com a China (HAI, 2021). De fato, semanas antes da atuação militar birmanesa, Aung San Suu Kyi e Min Aung Hlaing receberam, individualmente, visitas oficiais do ministro das Relações Exteriores, Wang Yi (LIY, 2021). Até o momento de confecção deste artigo, em maio de 2021, a China não reconheceu a ação do Tatmadaw como golpe de Estado.

Parte dos esforços chineses em manter laços com ambos os grupos birmaneses e, após fevereiro de 2021, reafirmar a coexistência pacífica bilateral foram reflexo do caráter estratégico de Myanmar na grande aposta chinesa conhecida como Belt and Road Initiative, ou Nova Rota da Seda. Nesse sentido, vale destacar que a China possui projetos de infraestrutura de alto investimento em Myanmar, tais como a zona econômica especial Kyaukphyu, estrada de ferro Muse-Mandalay, três áreas de cooperação econômica fronteiriça, construção de hidrelétrica e o desenvolvimento da capital Yangon com parques industriais e esquema de planejamento urbano (LWIN, 2020). Independente de seu peso econômico como principal parceira econômica de Myanmar, a tendência é que a China se adapte à nova conjuntura birmanesa marcada pela crise política, mas, também, pelo interesse do Tatmadaw em continuar a cooperação bilateral.

Desde a Ásia Oriental, outra importante nação para o regionalismo asiático assumiu posição perante o cenário birmanês, o Japão. A relação nipô-birmanesa remete às décadas de 1980 e 1990, período em que o Japão se constituiu como principal investidor internacional de Myanmar, dinamizando a economia birmanesa, enquanto desejava afastar esse país da influência chinesa (SUDO, 2002). Perante o ato de Tatmadaw no início de fevereiro, no mesmo dia, o ministro das Relações Exteriores, Toshimitsu Motegi, divulgou em nota oficial a preocupação japonesa com o desmantelamento democrático birmanês, demandando a soltura de todos os presos políticos, incluindo Aung San Suu Kyi, e, após ressaltar o suporte nipônico ao processo de democratização birmanês, o retorno do sistema democrático de Myanmar (JAPÃO, 2021b). Dois dias depois, o Japão acompanhou o posicionamento do G7, considerando a atuação militar um golpe de Estado e requerendo o fim imediato do Estado de Emergência (JAPÃO, 2021a).

Entretanto, medidas mais robustas tardaram a ser empregadas, tendo em vista o

receio japonês de que suas pressões, ou possíveis sanções, direcionassem Myanmar para a esfera de influência chinesa (STREFFORD, 2021). Ademais, diversas empresas manufactureiras japonesas, que permitiram também a implementação de um novo mercado japonês, se instalaram no território birmanês (WHY..., s/d). A suposição de afastamento nipô-birmanês colocaria em cheque anos de esforços econômicos, geopolíticos e diplomáticos. Somente em abril, o Japão, segundo maior investidor asiático de Myanmar, determinou o cancelamento de um pacote de assistência econômica ao redor de US\$ 930.000, porém sem declarar se o envio seria suspenso por um período de tempo ou permanentemente (HUMAN RIGHTS WATCH, 2021a).

Em face do exposto, detectou-se que as ações adotadas pela ASEAN, China e Japão no âmbito do regionalismo asiático não contribuíram, até então, de maneira efetiva para a resolução da questão de Myanmar, embora esses atores tenham grande peso na região. Diante de limitações institucionais próprias, a ASEAN carece de normativas que permitam à organização maior efetividade em assuntos domésticos de direitos humanos e desmantelamento democrático, mesmo que em níveis latentes. Assim como ocorreu durante a limpeza étnica do grupo Rohingya por Myanmar, as deliberações da organização não estão sendo capazes de atenuar o confronto doméstico birmanês, nem alcançar as demandas da população birmanesa contrária ao Estado de Emergência.

Ante a atuação da China, destacou-se o alto pragmatismo e a reafirmação das relações amigáveis sino-birmanesas, independentemente de quem esteja no poder em Myanmar. O interesse chinês é que a antiga Birmânia consiga se estabilizar para que os projetos infraestruturais não sejam afetados negativamente. Caso o sejam, a China pode tomar uma posição mais firme, mas sempre respeitando seu princípio de não intervenção doméstica. Por fim, constatou-se que o Japão foi rápido em reconhecer o movimento de Tatmadaw como golpe de Estado e demandar o retorno da democracia ao país. No entanto, até final de abril, a sua prontidão se ausentou de medidas mais rígidas conforme a instabilidade birmanesa foi crescendo. Às custas de todas as decisões apresentadas, o regionalismo asiático pode não conseguir salvar Myanmar de se tornar país instável e fragmentado marcado pela perpetuação de conflitos, inclusive com mortes, entre Tatmadaw e a população birmanesa.

Notas

- ¹ Em 2016, após a vitória do partido Liga Nacional pela Democracia nas eleições livres de 2015, o cargo de Conselheira de Estado foi criado para que Aung San Suu Kyi, maior símbolo do partido, pudesse atuar no governo. Essa decisão foi vista como uma alternativa necessária à restrição da Constituição de Myanmar de 2008 que impediu Aung San Suu Kyi de concorrer ao cargo de presidente por ser casada com um estrangeiro.
- ² Conforme a Constituição de Mianmar de 2008, 25% dos assentos do Parlamento são reservados aos militares. Dessa maneira, em 2020, dentro das 75% de vagas restantes, o partido Liga Nacional pela Democracia conquistou 83% do total de vagas destinadas aos políticos civis.
- ³ No dia 31 de março de 2020, devido ao aumento de infecções por Covid-19, o primeiro-ministro cambojano Hun Sen declarou planos em declarar um Estado de Emergência. Sua proposta foi aprovada já em abril pela Assembleia Nacional e pelo Senado. Todavia, mediante críticas nacionais e internacionais somadas ao controle da pandemia no país, no segundo semestre de 2020 decidiu-se não ser necessária a implementação dessa normativa. A insegurança reside na dúvida de quais medidas serão realizadas, caso a pandemia se intensifique no país.

Maurício Luiz Borges Ramos Dias

Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP - UNICAMP - PUC/SP). Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Pampa - UNIPAMPA. E-mail: mauriciolbrdias@gmail.com. Orcid: 0000-0001-9851-4111

Como citar:

DIAS, Maurício Luiz Borges Ramos. Golpe Militar em Myanmar e seus Desdobramentos no Regionalismo Asiático. **Cadernos de Regionalismo ODR**, São Paulo, v. 5, 2022, p. 80-86. ISSN: 2675-6390.

REFERÊNCIAS

ALMOGUERA, Paula. Espiral de caos e violência após o golpe aumenta o risco de guerra civil em Myanmar. *El País*, Madrid, 01 abr. 2021, s/p. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/internacional/2021-04-01/espiral-de-caos-e-violencia-apos-o-golpe-aumenta-o-risco-de-guerra-civil-em-myanmar.html>. Acesso em: 03 jan. 2022.

ASEAN. State Chairman' Statement on the ASEAN Leaders' Meeting. 2021, p. 1-4. Disponível em: asean.org/wp-content/uploads/Chairmans-Statement-on-ALM-Five-Point-Consensus-24-April-2021-FINAL-a-1.pdf. Acesso em: 03 jan. 2022.

ASSISTANCE ASSOCIATION FOR POLITICAL PRISONERS. Daily Briefing in Relation to the Military Coup. 2021. Disponível em: aappb.org/?p=15236. Acesso em: 03 jan. 2022.

CHINA 'notes' Myanmar coup, hopes for stability. *Reuters*, Londres, 01 fev. 2021, s/p. Disponível em: www.reuters.com/article/us-myanmar-politics-china-idUSKBN2A11P2. Acesso em: 04 jan. 2022.

CRITICISM over Myanmar ASEAN deal with military coup leader: Questions raised over the lack of commitment to freeing political prisoners and restoring democracy. *Al Jazeera*, Doha, 25 abr. 2021, s/p. Disponível em: www.aljazeera.com/news/2021/4/25/scant-support-for-in-myanmar-asean-deal-with-military-coup-leader. Acesso em: 03 jan. 2022.

CUDDY, Alice. Myanmar coup: What is happening and why?. *BBC*, Londres, 01 abr. 2021, s/p. Disponível em: www.bbc.com/news/world-asia-55902070. Acesso em: 03 jan. 2022.

DUTTA, Prabhash K. India attends military parade in Myanmar 2 months after coup. Why it's significant.. *India Today*, Noida, 30 mar. 2021, s/p. Disponível em: www.indiatoday.in/news-analysis/story/india-attends-military-parade-myanmar-months-after-coup-why-significant-1785075-2021-03-30. Acesso em: 04 jan. 2022.

GOLDMAN, Russel. Myanmar Coup, explained. *The New York Times*, Nova York, 01 fev. 2021, s/p. Disponível em: www.nytimes.com/article/myanmar-news-protests-coup.html. Acesso em: 03 jan. 2022.

HAI, Chen. Chinese Ambassador to Myanmar H.E.Mr. Chen Hai gives interview to Myanmar Media on the current situation in Myanmar. [Entrevista concedida a] Voice, Eleven, 7 Day, Myanmar Times e Frontier. *Global Times*, Pequim, 16 fev. 2021, s/p.

Disponível em: www.globaltimes.cn/page/202102/1215672.shtml. Acesso em: 04 jan. 2022.

HARDING, Brian; TOWER, Jason. Myanmar Coup Weakens Southeast Asia Security and Cooperation: 'The generals' seizure of power leaves ASEAN with a reduced regional role — and U.S. policymakers with a multilateral quandary. United States Institute of Peace, 2021, s/p. Disponível em: www.usip.org/publications/2021/04/myanmar-coup-weakens-southeast-asia-security-and-cooperation. Acesso em: 04 jan. 2022.

HUMAN RIGHTS WATCH. Japan: Suspend Aid Benefitting Myanmar Junta. 2021a, s/p. Disponível em: www.hrw.org/news/2021/04/27/japan-suspend-aid-benefitting-myanmar-junta. Acesso em: 04 jan. 2022.

HUMAN RIGHTS WATCH. Myanmar: Post-Coup Legal Changes Erode Human Rights. 2021b, s/p. Disponível em: www.hrw.org/news/2021/03/02/myanmar-post-coup-legal-changes-erode-human-rights. Acesso em: 03 jan. 2022.

HUMAN RIGHTS WATCH. Rohingya. S/d, s/p. Disponível em: www.hrw.org/tag/rohingya. Acesso em 03 jan. 2022.

JAPÃO. Ministry of Foreign Affairs of Japan. G7 Foreign Minister's Statement. Tóquio: Ministry of Foreign Affairs of Japan, 2021a. Disponível em: https://www.mofa.go.jp/press/release/press3e_000162.html. Acesso em: 04 jan. 2022.

JAPÃO. Ministry of Foreign Affairs of Japan. The internal situation in Myanmar (Statement by Foreign Minister MOTEGI Toshimitsu). Tóquio: Ministry of Foreign Affairs of Japan, 2021b. Disponível em: www.mofa.go.jp/press/release/press3e_000161.html. Acesso em: 04 jan. 2022.

LIY, Macarena Vidal. Golpe em Mianmar é desafio para os EUA e oportunidade para a China: Enquanto Ocidente condenou duramente levante, Pequim, principal parceiro comercial, limitou-se a pedir estabilidade. El País, Madrid, 03 fev. 2021, s/p. Disponível em: brasil.elpais.com/internacional/2021-02-03/golpe-em-mianmar-e-desafio-para-os-eua-e-oportunidade-para-a-china.html. Acesso em: 04 jan. 2022.

LWIN, Nan. Six BRI Projects in Myanmar to Monitor During Chinese President Xi's Trip. The Irrawaddy, Yangon, 13 jan. 2020, s/p. Disponível em: www.irrawaddy.com/specials/six-bri-projects-in-myanmar-to-monitor-during-chinese-president-xis-trip.html. Acesso em: 04 jan. 2022.

NAING, Shoon. Myanmar poll body says no election fraud after army warns of 'action'. Reuters, Londres, 28 jan. 2021, s/p. Disponível em: www.reuters.com/article/us-myanmar-politics/myanmar-poll-body-says-no-election-fraud-after-army-warns-of-action-idUSKBN29X1NS?il=0. Acesso em: 03 jan. 2022.

‘NEARLY 250,000 people displaced’ in Myanmar military crackdown: UN envoy warns of ‘humanitarian catastrophe’, appeals for action as ASEAN prepares for a summit on Myanmar coup. Al Jazeera, Doha, 21 abr. 2021, s/p. Disponível em: www.aljazeera.com/news/2021/4/21/nearly-250000-people-displaced-in-myanmar-political-crisis. Acesso em: 03 jan. 2022.

MYANMAR activists say more than 800 killed by security forces since coup. Reuters, Londres, 17 maio 2021, s/p. Disponível em: www.reuters.com/world/asia-pacific/myanmar-activists-say-more-than-800-killed-by-security-forces-since-coup-2021-05-18/. Acesso em: 03 jan. 2022.

MYANMAR. Myanmar’s Constitution of 2008. 2008. Disponível em: https://www.constituteproject.org/constitution/Myanmar_2008.pdf?lang=en. Acesso em: 24 maio 2021.

ONG, Justin. Budget debate: Singapore urges Myanmar to stop using lethal force, free Suu Kyi immediately. The Straits Times, Cingapura, 01 mar. 2021, s/p. Disponível em: www.straitstimes.com/singapore/politics/spores-foreign-minister-vivian-balakrishnan-calls-on-myanmar-to-desist-from-use. Acesso em: 04 jan. 2022.

RAY, Emily; GIANNINI, Tyler. Beyond the Coup in Myanmar: Echoes of the Past, Crises of the Moment, Visions of the Future. Just Security, Nova York, 26 abr. 2021, s/p. Disponível em: www.justsecurity.org/75826/beyond-the-coup-in-myanmar-echoes-of-the-past-crises-of-the-moment-visions-of-the-future/. Acesso em: 03 jan. 2021.

STREFFORD, Patrick. Japan’s response to the coup in Myanmar. East Asia Forum, 2021. Disponível em: www.eastasiaforum.org/2021/04/17/japans-response-to-the-coup-in-myanmar/. Acesso em: 04 jan. 2022.

SUDO, Sueo. The international relations of Japan and South East Asia: forging a new regionalism. Londres: Routledge, 2002.

THAM, Davina. 100 days of the Myanmar coup: Why the military seized control and what happens next. Channel News Asia, Cingapura, 11 maio 2021, s/p. Disponível em: www.channelnewsasia.com/asia/myanmar-coup-protests-tatmadaw-crph-100-days-outcome-1358091. Acesso em: 03 jan. 2022.

TOBING, Dio Herdiawan. The Limits and Possibilities of the ASEAN Way: The Case of Rohingya as Humanitarian Issue in Southeast Asia. The 1st International Conference on South East Asia Studies, 2016, p. 148-174, 2018.

UN NEWS. 'No time to lose', stop flow of deadly weapons to Myanmar military now, urges UN rights expert. 2021, s/p. Disponível em: news.un.org/en/story/2021/05/1091502. Acesso em: 04 jan. 2022.

WHY is Japan not taking a firm stand against Myanmar junta?. Deutsche Welle, Bonn, s/d, s/p. Disponível em: www.dw.com/en/why-is-japan-not-taking-a-firm-stand-against-myanmar-junta/a-57075373. Acesso em: 04 jan. 2022.

VOLTA ÀS ORIGENS: O REGIONALISMO ABERTO, TEMPOS DEPOIS, NO MERCOSUL

Luan Olliveira Pessoa

Nos trinta anos do Mercosul, nos chamam a atenção o discurso da “volta às origens” (JUNQUEIRA, NEVES, SOUZA, 2020). Vemos declarações sobre “resgate [d]os objetivos primordiais do Tratado de Assunção” e “alternativas ou modalidades que promovem uma visão de maior abertura[...] complementares e compatíveis com o espírito do Tratado de Assunção” (SOLÁ et al., 2021, p. 37). Tal trecho, de autoria do chanceler uruguaio Francisco Bustillo, está na revista institucional comemorativa MERCOSUL 30 Anos: 1991 - 2021. Nela, o discurso também estampa o título do artigo assinado pelo então chanceler brasileiro Ernesto Araújo “Virtude de origem”. Essa origem exaltada remete, conforme o chanceler paraguaio Euclides Acevedo na mesma revista, à “inspiração dos paradigmas daquela época, que propugnavam, entre outros motivos, o regionalismo aberto e a liberalização progressiva e recíproca dos intercâmbios comerciais” (SOLÁ et al., 2021, p. 26).

Regionalismo aberto foi um conceito que orientou os termos do Tratado de Assunção em 1991 e o Mercosul em boa parte da década de 1990, como vemos no preâmbulo do “Programa de Ação do Mercosul até o ano 2000”, aprovado pela Decisão CMC n. 9 de 1995 (MERCOSUL, 1995). No final dessa década, uma crise atingiu o Mercosul e ascenderam forças políticas críticas àquela orientação. Tempos depois, notamos essa “volta às origens” e o que esse conceito nos diz nesse momento? O regionalismo seria ou precisaria ser aberto a quê? O que (ainda) está fora e que deve ser alvo de abertura da região?

Tendo em vista tais indagações, precisamos retornar àquele contexto e ao debate

teórico entre algumas perspectivas sobre o conceito para podermos encontrar pistas do alvo da abertura, naquela época e hoje. Com origem no continente asiático, o regionalismo aberto ganhou sua própria versão na América Latina a partir da resposta da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) ao ascenso e ataques da teoria econômica neoliberal às suas ideias. Dentro desse ascenso influente sobre a CEPAL, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) adotou o “novo regionalismo econômico”, de forma vinculada e em reforço mútuo às liberalizações unilateral (nacional) e multilateral (BRICEÑO RUIZ, 2018). Para economistas neoliberais, os experimentos de regionalismo são políticas de promoção comercial fora do quadro do multilateralismo (HETTNE, 2005).

Perante tal equivalência, essa política de promoção comercial — o regionalismo — é qualificada como (neo)protecionista ou neomercantilista (HETTNE, 2005), isto é, criadora de barreiras a produtos de fora da região. A preocupação maior no neoliberalismo é o aumento do comércio mundial e o bem-estar global a partir da livre circulação de bens. Tal preocupação contrapõe o princípio da não-discriminação nos compromissos de liberalização do regime multilateral comercial e a discriminação do critério de proximidade geográfica evocado no regionalismo. Mesmo que haja liberalizações dentro da região, tal critério seria um sinal de fechamento, uma expressão de plurilateralismo e não de liberalizações nos marcos multilaterais. Por essa interpretação, mirando o conflito potencial na competição pelos fluxos comerciais entrincheirados entre as regiões, não há abertura no regionalismo.

Podemos remeter tais preocupações a um dos propósitos de certos experimentos de regionalismo datados do século XIX, o qual estimulava a competição por supremacias e a fragmentação global. Tal propósito resultava em uma arquitetura de segurança que organizou e dividiu o mundo a partir de ideias como a tripolaridade e esferas de influência (ACHARYA, 2014; 2016). Esta arquitetura foi rejeitada pelos Estados Unidos para o pós-Segunda Guerra Mundial (ACHARYA, 2016), e é ainda fonte de preocupações e, por vezes, generalizada como única perspectiva do regionalismo.

De todo modo, essas preocupações influenciaram o debate, na medida em que o regionalismo também foi pensado na conciliação entre o critério geográfico restritivo e os compromissos de liberalização com o regime multilateral comercial. Data dessa época a caracterização do “novo regionalismo” como experimentos sem agenda de fechamento das regiões e em que o livre comércio não é o assunto principal, pois são projetos com

amplitude multidimensional (HETTNE, 2005). Dessa forma, o “novo regionalismo” é distinguido do “velho regionalismo” pela adequação (conciliação) do primeiro com transformações da economia global do fim do século XX (ou seja, a globalização) (HETTNE, 2005). Essa adequação é critério para os atributos de abertura/fechamento, portanto.

A conciliação entre os fatores que vimos acima fica mais explícita quando sentenciam que os experimentos de “novo regionalismo” estão comprometidos em serem complementares ao Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT, pela sigla em inglês) (HETTNE, 2005). Portanto, em ser um experimento de “regionalismo aberto”. E, a despeito da mencionada multidimensionalidade, neste caso, a abertura está direcionada aos compromissos do multilateralismo comercial com a ordem internacional liberal — convergindo com a concepção apresentada pelo BID. Nessa linha, o “novo regionalismo” é aberto e conectado às transformações mundiais, mas o “velho regionalismo” não.

Por outro lado, também há a argumentação da tendência de arranjos regionais serem mais abertos que fechados, pois estão atrelados há décadas às negociações multilaterais globais (KATZENSTEIN, 2005). Nesse sentido, até os “minilateralismos” — designação mais depreciativa de compromissos plurilaterais e bilaterais — são complementares ao sistema multilateral. Em tais termos, encontramos uma discordância da distinção entre “velho” e “novo” regionalismo com base na conexão com as transformações mundiais. Por exemplo, durante a Guerra Fria, a liderança estadunidense e empresas desse país conectaram fortemente a Comunidade Econômica Europeia (CEE) — um experimento de “velho regionalismo” — e a economia mundial. Além disso, a consolidação de forças sociais liberais e democráticas tornou o regionalismo poroso uma escolha doméstica “natural” (KATZENSTEIN, 2005).

Essa perspectiva discordante do “novo regionalismo” nos atenta a outro adjetivo bastante similar à ideia de “aberto”: “poroso”. Expandindo nossa compreensão, tal perspectiva enfatiza que já havia uma formação gradual de região porosa na aliança ocidental liderada pelos Estados Unidos durante a Guerra Fria. Isso porque os fatores que tornam as regiões porosas são a internacionalização, a globalização e uma variedade de conexões verticais com o “imperium americano”¹, e outras regiões e outras unidades políticas estatais e não estatais. Assim, os mesmos fatores que na virada do século

fizeram pressão para tornar as regiões porosas, tenderam a minar as regiões fechadas — estas associadas a “coalizões estatistas-nacionalistas-confessionais” (KATZENSTEIN, 2005, p. 40).

O destaque nessa compreensão está na condição das regiões porosas: enraizadas no “imperium americano”. Esse destaque explica e aponta a direção da porosidade, na medida em que a preferência dos Estados Unidos pelo multilateralismo (não só comercial) foi moldada pelos regionalismos em emergência e estes foram moldados a serem compatíveis à liberalização mundial. Assim, ordens regionais nos campos comercial, militar, ambiental e cultural são conectadas (abertas, porosas) a acontecimentos na política mundial.

Enfatizando mais a multiplicidade de interações e dinâmicas e menos conexões verticais, a perspectiva de mundos regionais trata “regionalismo aberto” em correspondência ao aprendizado mútuo entre regiões, quanto às interações entre elas. A abertura de regiões remete a influências recebidas do exterior da região, à projeção de ideias e instituições, mas não somente em sentido unidirecional (ACHARYA, 2016). E a perspectiva rejeita pensar regiões como se fossem inteiramente autocontidas, restritas às suas dinâmicas internas (ACHARYA, 2016), portanto rejeita a ideia de regiões fechadas. Tampouco elas são meras extensões da dinâmica global: ao mesmo tempo, as regiões estão abertas e apoiam regimes multilaterais globais, sem ameaçá-los, assim como alguns temas são tratados nas regiões de forma independente do sistema das Nações Unidas.

A perspectiva dos mundos regionais, a partir de sua atenção à multiplicidade e diversidade, nos permite considerar justamente a interação desde a concepção de regionalismo aberto surgida na Ásia Oriental até a versão cepalina do conceito. A concepção asiática corresponde ao regionalismo que não produz exclusões em sentido específico. As dinâmicas internas regionais produzem redução de barreiras para investimentos e comércio dentro da região, mas também com relação a outras economias regionais e economias não regionais (ACHARYA, 2014). Assim, nos deparamos com mais uma concepção centrada no comércio pela qual não há compromisso com o colapso da ordem comercial liberal internacional.

Dada a inexistência de discriminação (sem o entrincheiramento do critério geográfico), essa concepção compartilha da premissa do “novo regionalismo econômico” do BID: inserção na economia global via desgravação geral e automática das

tarifas comerciais (BRICEÑO RUIZ, 2018). Essa visão liberal da integração econômica (mundial) compôs as recomendações de instituições como o BID e o Banco Mundial para regiões em transição do comunismo e em desenvolvimento, abstraindo as condições díspares de desenvolvimento dos países (BRICEÑO RUIZ, 2018). Contudo, a abertura se referia a bem mais que desgravação tarifária. Visava a integração profunda, isto é, os temas conexos ao comércio: harmonizações regulatórias para investimentos, serviços, compras e contratações públicas, propriedade intelectual e até mesmo trabalho, saúde e meio ambiente (BRICEÑO RUIZ, 2018).

Com a América Latina impactada pela dívida externa e no ascenso dessas recomendações, a CEPAL publicou em 1994 o documento “O regionalismo aberto na América Latina e no Caribe: a integração econômica a serviço da transformação produtiva com equidade” (CEPAL, 1994) marcando sua nova abordagem: o neoestruturalismo cepalino. Ela buscou se recolocar no debate combinando promoção acentuada das exportações na globalização liberalizante e crescente dos fluxos comerciais e financeiros (“integração econômica”) com superação do padrão estrutural produtivo centrado nas matérias-primas (“transformação produtiva”) e com compartilhamento dos benefícios de forma ampla entre os setores da sociedade (“equidade”). Nesse sentido, o neoestruturalismo cepalino reformulou o conceito de regionalismo aberto, retomando a ideia de desenvolvimento, porém, a visão do BID e outras instituições foi a mais assimilada pelos governos latino-americanos (BRICEÑO RUIZ, 2018).

Ante o exposto, temos condições de retomar as indagações iniciais. O regionalismo seria ou precisaria ser aberto a produtos, empresas e investimentos de fora da região configurada no regionalismo? A abertura a fluxos comerciais e financeiros é pautada pela visão liberal, especialmente tendo em vista a dualidade estabelecida pela economia neoliberal. Assim a visão liberal influenciou várias perspectivas que buscaram a adequação e conciliação entre regionalismo e ambições de liberalizações econômicas em escala global.

Além disso, algumas perspectivas conseguiram ultrapassar o campo do comércio, especialmente falando de regiões porosas e não autocontidas, e incluir outros fluxos, conexões e interações. O regionalismo, então, conta com poros direcionados ao exterior, onde podem estar outras regiões, ordens internacionais vigentes, países que

detêm/buscam supremacia ou conformar esferas de influência, regimes internacionais, arquiteturas de segurança global, transformações e outros acontecimentos em campos como o comercial, produtivo, financeiro, militar, ambiental e cultural da política mundial. E, por não ser autocontida, a influência é potencialmente bidirecional entre as regiões — mas, se falamos de supremacia, não podemos esquecer as diferenças de poder na capacidade para exercer influência.

Considerando o discurso de volta às origens do Mercosul nesse “novo (antigo) mundo” (SANTOS, 2016), o que (ainda) está fora e que é alvo de abertura da região tem a ver justamente com os temas conexos ao comércio, que trazem um caráter multidimensional mas hierarquizado pelo comércio. Ilustra isso a discussão na cúpula comemorativa dos trinta anos em torno das propostas de flexibilização: abaixar a tarifa aduaneira aplicada a produtos de fora do Mercosul e, sobretudo, romper com o compromisso da negociação comercial conjunta com terceiros países ou grupos de países (ARAUJO, ARAUJO, 2021). Enquanto são conduzidas políticas domésticas conexas à liberalização, regionalmente conseguimos observar a tal multidimensionalidade e a atenção acentuada nas negociações externas, como nos balanços de Euclides Acevedo e Ernesto Araújo presentes na revista comemorativa e respectivamente transcritos abaixo:

Em um rápido olhar sobre nossas atividades, desde 1991 até hoje, parece que nossos trabalhos deram preferência à harmonização em matéria de comércio de bens, motivo pelo qual é imperativo o enfoque de nossos trabalhos com maior prioridade às novas tendências do comércio mundial, como o comércio de serviços, o comércio eletrônico e o desenvolvimento da agenda digital (SOLÁ et al., 2021, p. 32).

O bloco passou a negociar não apenas o comércio de bens, mas também o de serviços, investimentos e compras governamentais; e a assumir compromissos nas mais variadas disciplinas, tais como propriedade intelectual, comércio e desenvolvimento sustentável e empresas estatais. Adotou enfoque centrado em acordos abrangentes de livre comércio e buscou negociar também com parceiros desenvolvidos e de maior competitividade econômica (SOLÁ et al., 2021, p. 17).

Finalmente, tempos depois, o conceito de regionalismo aberto pode nos dizer ou nos reafirmar alguns lembretes. Notamos as perspectivas para regionalismo aberto vinculadas ao “imperium americano” e a ideias liberais que transbordam do comércio e que as regiões não são autocontidas. Da mesma forma, então, quando refletimos sobre crises, novidades e outras transformações nos regionalismos, conseguimos uma compreensão mais abrangente ao considerar a influência de acontecimentos nos países participantes, de determinados terceiros países, de outras regiões, das ideias, da ordem internacional. Ainda, encontramos nessa volta às origens essas escalas doméstica/nacional, regional-internacional e mundial em cruzamento com uma multidimensionalidade centrada no comércio.

Igualmente, dado o revigoramento da estratégia ampla abrangendo o regionalismo aberto para conduzir o Mercosul, podemos reparar que a história não é linear ou progressiva, nem “feita” de cortes. O passado pode não passar, não ir totalmente embora, mas coexistir, conviver, perder vigor, negociar continuidades com o “novo”, o “ascendente”, se transformar ante outros contextos. Com efeito, nos dá a dimensão da dinâmica, de disputas e colaborações entre projetos políticos regionais em meio às escalas, dimensões e influências mencionadas.

Notas

¹O “imperium americano” é, ao mesmo tempo, um ator e um sistema que molda e é moldado e que manifesta o poder territorial e não territorial dos Estados Unidos na política mundial (KATZENSTEIN, 2005).

Luan Olliveira Pessoa

Doutorando e mestre em Relações Internacionais pela Universidade Federal da Bahia (UFBA).

E-mail: luan.op@outlook.com. Orcid: 0000-0001-9595-1324.

Federal de São Paulo (UNIFESP)

Como citar:

PESSOA, Luan Olliveira. Volta às origens: o regionalismo aberto, tempos depois, no Mercosul. **Cadernos de Regionalismo ODR**, São Paulo, v. 5, 2022, p. 91-97. ISSN: 2675-6390.

REFERÊNCIAS

ACHARYA, A. Regionalism Beyond EU-centrism. In: BORZEL, Tanja A.; RISSE, Thomas. (Ed.). *The Oxford Handbook of Comparative Regionalism*. Oxford: Oxford University, 2016.

ACHARYA, A. *The End of American World Order*. Cambridge: Polity Press, 2014. p. 79-105.

ARAUJO, A. L.; ARAUJO, F. L. Flexibilização do Mercosul: lições da Comunidade Andina. *Observatório de Regionalismo*, São Paulo, 11 mai. 2021. Disponível em: <http://observatorio.repri.org/2021/05/11/flexibilizacao-do-mercosul-licoes-da-comunidade-andina/>. Acesso em: 28 mai. 2021.

BRICEÑO RUIZ, J. Las teorías de la integración regional: más allá del eurocentrismo. Bogotá: Centro de Pensamiento Global, 2018. p. 67-78. Disponível em: <https://doi.org/10.16925/9789587601015>. Acesso em: 12 abr. 2019.

CEPAL. *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*. Santiago, 1994. 109 p. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11362/2140>. Acesso em: 31 mai. 2021.

HETTNE, B. Beyond the 'New' Regionalism. *New Political Economy*, v. 10, n. 4, p. 543-571, 2005. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/13563460500344484>. Acesso em: 2 abr. 2021.

JUNQUEIRA, C. G. B.; NEVES, B. C.; SOUZA, L. E. S. Regionalismo sul-americano nos anos 2020: o que esperar em meio às instabilidades políticas? *Revista Tempo do Mundo*, n. 23, p. 93-122, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.38116/rtm23art4>. Acesso em: 20 abr. 2021.

KATZENSTEIN, P. J. *A World of Regions: Asia and Europe in the American Imperium*. Ithaca: Cornell University Press, 2005. p. 1-36.

MERCOSUL. Conselho do Mercado Comum. Decisão n. 9 de 1995. Programa de ação do Mercosul até o ano 2000. Assunção: 1995. Disponível em: https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/25856_DEC_009-1995_PT_Prog%20Ac%C3%A3o%20MCS%20ano%202000_At%202_95.doc. Acesso em: 31 mai. 2021.

SANTOS, L. B. Um conto à brasileira: os arautos do novo (antigo) mundo. *Observatório*

de Regionalismo, São Paulo, 31 out. 2016. Disponível em: <http://observatorio.repri.org/2016/10/31/um-conto-a-brasileira-os-araautos-do-novo-antigo-mundo/>. Acesso em: 31 mai. 2021.

SOLÀ, F.; ARAÚJO, E.; ACEVEDO, E.; BUSTILLO, F. MERCOSUL 30 Anos: 1991 - 2021: edição comemorativa. [Montevideu]: [MERCOSUL], 2021. Disponível em: <https://www.mercosur.int/documento/mercosul-30-anos-1991-2021-edicao-comemorativa/>. Acesso em: 31 mai. 2021.

UEGLY, M. File:Cono_Sur.svg. [S. l.]: Wikimedia Commons, 23 out. 2020. 1 mapa, color, 800 × 1125 píxeis, 335 kB, formato svg. Licença CC-BY-SA-3.0-BR (https://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/br/deed.pt_BR). Disponível em: https://commons.wikimedia.org/w/index.php?title=File:Cono_Sur.svg&oldid=497842979. Acesso em: 31 mai. 2021.

RELACIONES BRASIL-CENTROAMÉRICA: BREVE BALANCE POR LAS CONMEMORACIONES DE 2021

Marta Cerqueira Melo

El año 2021 es de gran significación para América Central. Se conmemoran 200 años de independencia, 35 años de la Firma de los Acuerdos de Paz de Esquipulas y 30 años del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA). Tiempo de conmemoraciones y de proyectar el futuro, pero también de balance histórico-crítico.

Las relaciones diplomáticas de Brasil con Centroamérica cumplen 115 años en 2021. Ellas remontan a comienzos del siglo XX, cuando el patrono de la diplomacia brasileña (Barón de Río Branco) puso en marcha una política externa que buscaba restaurar el prestigio internacional del país, asegurar la soberanía nacional y solucionar el problema de la definición del territorio estatal (BUENO, 2015).

Precisamente, remontan al Decreto n. 1561 sancionado por el presidente Afonso Penna en 22 de noviembre de 1906, creando legaciones de ese país en las Repúblicas de Nicaragua, Honduras, El Salvador, Costa Rica y Panamá. En estos marcos, ¿qué breve balance se puede hacer de estas dos dinámicas ya seculares: las del regionalismo centroamericano y de las relaciones brasileño-centroamericanas? Destacamos en este artículo tres aspectos de estas dinámicas que, a su vez, ayudan a explicar el significado de las conmemoraciones centroamericanas en 2021.

El primero es el hecho de que la independencia de 1821 es un fenómeno propiamente regional centroamericano, ya que no coincidió con la creación inmediata de los actuales Estados nacionales, y por lo tanto el regionalismo centroamericano tiene su longevidad remitida a la primera ola de integración latinoamericana, en el siglo

diecinueve, y la construcción de la hegemonía de Estados Unidos en el continente (SOUZA, 2012). El segundo aspecto destacado es que la negociación de los Acuerdos de Esquipulas, además de un marco para el regionalismo centroamericano, forma parte del punto de inflexión para el proceso de multilateralización la política externa brasileña y para el avance de la integración latinoamericana, ya que conlleva las raíces de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC).

Finalmente, destacamos las transformaciones procesadas en el regionalismo centroamericano y sus puntos de contacto con la política externa de Brasil a partir de la década de 1990. Nuestro balance es que la región centroamericana se reveló estratégica en el proceso de multilateralización de la política exterior brasileña, favoreciendo al rediseño de las relaciones diplomáticas de Brasil con Estados Unidos y al avance de la integración de América Latina y el Caribe, abriendo la posibilidad de consolidación de un marco institucional regional intrahemisférico alternativo al sistema interamericano.

El regionalismo centroamericano

La oficialización de la República Federal de Centroamérica, el día 01 de julio de 1823 en la ciudad de Guatemala, reuniendo a los actuales Estados de Guatemala, El Salvador, Costa Rica, Nicaragua y Honduras¹, representa los primeros esfuerzos de construcción de la unidad centroamericana, motivada entonces por la búsqueda por independencia absoluta en relación a España y México, y por la implementación de un sistema de gobierno capaz de crear una nación moderna y democrática. La prosperidad de esta naciente nación se la esperaba generar a través del aprovechamiento del comercio regional, resultante de su posición geográfica privilegiada (PÉREZ, 2010), conectando como istmo a los océanos atlántico y pacífico, y como puente a las Américas del Norte y del Sur (ORTEGA, 2015).

Sin embargo, en 1839 ocurre la completa disolución de la República Federal Centroamericana, al que sigue hasta 1950 un período de fuerte inestabilidad y conflicto social, de numerosos episodios de agresión externa por parte de Inglaterra y Estados Unidos (RUIZ, 2014). A finales del siglo XIX, Estados Unidos ya ejercía el control sobre las importaciones y exportaciones de Centroamérica, cuando entonces intervienen en la

independencia de Panamá en relación a Colombia, en 1903, con el objetivo de dominar el istmo y construir el canal interoceánico.

De acuerdo con Macal (1978), durante este período de dominación estadounidense se configuran las características de largo plazo de los Estados nacionales y vigentes hasta la actualidad, asociada a hechos como la construcción del canal interoceánico y la revalorización de la región como zona de importancia militar estratégica en la economía internacional.

Apenas en 1951 se retoman los esfuerzos integracionistas en la región, mediante la creación, el 14 de octubre, de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA) por parte de Honduras, El Salvador, Guatemala, Nicaragua y Costa Rica, a través de la Carta de San Salvador. El objetivo era fortalecer los vínculos identitarios entre los países, prevenir y evitar eventuales disputas entre ellos, solucionar pacíficamente los conflictos, ayuda recíproca, y la promoción del desarrollo socioeconómico y cultural de la región, mediante la cooperación y la solidaridad (PÉREZ, 2010).

Para Ruiz (2011), el regionalismo centroamericano es parte de la segunda oleada de latinoamericanismo que vigora en el continente a partir de la década de 1950, como expresión de los esfuerzos de integración autonómica regional en respuesta a la creciente hegemonía de Estados Unidos. La integración autonómica se presenta en este momento como marco de la crisis del sistema político oligárquico en algunos países latinoamericanos y expresión del pensamiento de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de industrialización a servicio de la integración regional. Con efecto, los esfuerzos de integración son retomados en el siglo XX, después de la experiencia de integración europea y la defensa de la industrialización para el desarrollo económico de los países del Tercer Mundo (WHITE, 2006).

A partir de la firma del Tratado General de Integración Económica Centroamericana por los Ministros de Economía de los países de ODECA a partir de 1960, se inicia una nueva fase de integración de la región, con la creación del Mercado Común Centroamericano (MCCA), una zona de libre comercio con incentivos fiscales y la institucionalidad burocrática regional para su efectivización. El objetivo plasmado en el Tratado consistió en promover la industrialización sustitutiva de importaciones (ISI), conforme la estrategia de desarrollo industrial planteada por CEPAL para reducir la

dependencia externa y diversificar las economías del bloque (PÉREZ, 2010).

Este estilo de integración y desarrollo no obstante es interpelado por los conflictos regionales a partir de la década de 1970, presentando a partir de entonces diversas señales de agotamiento. Problemas de déficit en la balanza comercial, endeudamiento público y incremento del gasto público, aceleración del proceso de urbanización desordenada, aumento de las migraciones internas campo-ciudad, crisis de vivienda y servicios básicos, además de las movilizaciones sociales con demandas de mejoras en las condiciones de vida (VIALES-HURTADO, 2019).

Según sostiene Avila (2003), el conflicto regional en Centroamérica presenta connotaciones endógenas y exógenas. Las connotaciones endógenas son relativas al agotamiento del orden económico y político-social establecido a través de las reformas liberales del siglo XIX. Las exógenas, a su vez, poseen especificidades en las dimensiones regional, continental y global. La dimensión regional del conflicto centroamericano a partir de 1979 dice respecto a las acusaciones recíprocas de intervención en asuntos internos de Estados vecinos con el apoyo, legal o ilegal, de agentes y actores de otros países.

La dimensión continental se expresa en la participación de otros países americanos y sus efectos sobre el conflicto - notoriamente latinoamericanos, organizados en el Grupo de Contadora (1983) y el Grupo de Apoyo al proceso negociador de Contadora (1985). La dimensión global del conflicto centroamericano concierne a la intervención de potencias y agentes extrarregionales, sobretudo Estados Unidos. Frente a la crisis y el conflicto regional, la dimensión continental fue imprescindible para la búsqueda de una salida pacífica y negociada.

Los procesos de negociación de Contadora - integrados inicialmente por Colombia, Panamá, México y Venezuela para luego se sommaren Argentina, Brasil, Perú y Uruguay - lograron contener la lógica del conflicto, abriendo canales comunicacionales y de negociación, además de influenciar las Cumbres Presidenciales de Esquipulas I (1983) y II (1985). Efectivamente, ellos establecieron las condiciones que posibilitaron la creación del mecanismo permanente de consulta y concertación política de América Latina y el Caribe, o Grupo de Río (AVILA, 2003, p. 75). Este también es el antecedente fundamental para la creación de CELAC, el 2010, en cuanto mecanismo representativo

de América Latina y el Caribe.

Estos Acuerdos representan, pues, la transición a un nuevo modelo de integración. Con la entrada en vigencia del Protocolo de Tegucigalpa y la sustitución de la Carta de ODECA, a partir de 1991, se promueve la renovación, profundización y ampliación de la institucionalidad regional centroamericana, a través del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA). Dicha transición es realizada a través de la implementación de reformas estructurales y apertura comercial - ejecutadas para adaptar la institucionalidad del bloque centroamericano al contexto de globalización de los años 1990 (WHITE, 2006). Se transita en la región de un estilo de crecimiento desarrollista a otro reformista neoliberal (VIALES-HURTADO, 2019).

SICA se organiza a partir de cinco subsistemas (político, económico, social, cultural y ambiental) por medio de los cuales se espera coordinar y fomentar el trabajo conjunto de los órganos e instituciones de la integración, optimizando el uso de los recursos, haciendo más eficiente y efectivo el proceso de integración (PÉREZ, 2010). La integración está pensada en torno a cinco pilares: seguridad democrática, cambio climático y gestión integral de riesgo, integración social, integración económica y fortalecimiento institucional. Además de los Estados Miembros (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Belice y República Dominicana), Estados y Organismos Observadores también participan de SICA, sean ellos regionales o extrarregionales.

En la visión de Saca (2018), tras recurrentes críticas al carácter neoliberal y economicista asumido por SICA en la primera década del siglo XXI, bajo el paradigma del regionalismo abierto, y en el contexto del giro de izquierda que caracterizó a los gobiernos progresista en América Latina, hubo una recomposición teórica que implicó en reformas y el relanzamiento del sistema el año 2010. Para el autor, no obstante las reformas y los logros de la integración centroamericana en su longevidad, persisten las dificultades de SICA en implementar sus objetivos. Esto precisamente es lo que conlleva a que los países adhieran al paradigma del regionalismo cruzado.

Se trata de una política que lleva a los países integrantes de un mismo bloque a mantener, de manera individual, distintos acuerdos simultáneos con países de afuera del bloque. Los casos en el bloque que dan sustentación a este paradigma son los de

Nicaragua, que integra a la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA); de Costa Rica y Panamá, que estrechan relaciones con países del sudeste asiático y los miembros de Alianza del Pacífico (AP); el Tratado de Libre Comercio Estados Unidos - Centroamérica a finales de 2003; y el acuerdo de asociación con la Unión Europea (UE), (SACA, 2018).

Relaciones Brasil-Centroamérica

Los principales antecedentes del relacionamiento brasileño-centroamericano durante el siglo XX, de acuerdo con Avila (2009), pueden ser subdivididos en un primer momento de los fundamentos de la precoz política centroamericana de Brasil, entre 1906 y 1950; un segundo momento de fortalecimiento de las relaciones diplomáticas plenas, entre 1950 e 1971; y un tercer momento de consolidación de las relaciones económicas y políticas, entre 1971 y 1979.

El primer momento de este relacionamiento acompaña a la sistemática adhesión de Brasil al sistema interamericano, estratégicamente orientado al incremento de sus relaciones bilaterales con Estados Unidos. Su naturaleza, sin embargo, es modificada entre las décadas de 1960 y 1970, enmarcadas en el modelo ascendente de la política exterior del régimen militar brasileño, la redefinición de sus relaciones diplomáticas con los países del continente americano, la agenda del interés nacional y la autonomía multilateral (VIZENTINI, 2004).

Efectivamente, fue notoria la participación de Brasil en los procesos negociadores de Contadora y Esquipulas, cruciales para la pacificación y democratización regional centroamericana. Fuentes documentales, particularmente del Archivo Histórico del Ministerio de las Relaciones Exteriores (AHMRE) dan conocimiento de que la política externa de Brasil frente al conflicto regional centroamericano fue orientada por un coherente, persistente y constructivo conjunto de ponderaciones que luego terminaron siendo llamadas “tesis brasileña” acerca del origen, la evolución y los mecanismos posibles de resolución para el conflicto. La pacificación y la democratización relativamente bien sucedidas en América Central, ampliamente favorecida por los procesos negociadores de Contadora y Esquipulas igualmente confirmaron la validez de

esta tesis. Entre las décadas de 1960 y 1970 el relacionamiento brasileño-centroamericano fue facilitado por las convergencias ideológicas anticomunistas entre los regímenes militares en el poder en estos países² (AVILA, 2003).

A pesar de esta notable participación de Brasil en el proceso negociador del conflicto regional centroamericano entre 1979 y 1996, fue apenas a partir del segundo gobierno del presidente Fernando Henrique Cardoso (1999-2002) - cuando entonces éste adopta el discurso de la globalización asimétrica (CERVO, 2015, p. 525) - que hubo una aproximación más sustantiva entre Brasil y la región centroamericana. Fueron enviadas en este período diversas misiones empresariales a la región y cuatro de sus países recibieron la visita del presidente de Brasil. En el contexto de recién creación del Mercado Común del Sur (Mercosur) y de las negociaciones en torno a la creación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), se abrían posibilidades de inter relacionamientos entre los bloques de las Américas del Sur y Central (NUNES, 2012).

De todos modos, fue durante los gobiernos del presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) que las relaciones diplomáticas de Brasil con Centroamérica adquirieron más grande dinamismo. El 20 de noviembre de 2007, en Brasilia, fue celebrado el centenario de estas relaciones, oportunidad en la cual el entonces Ministro de Relaciones Exteriores de Brasil Celso Amorim reafirmó el interés de Brasil en estrechar la cooperación con el bloque, sugiriendo aproximaciones entre el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) de Brasil y el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE).

La expansión del relacionamiento económico entre estos países en el primer decenio del siglo XXI, en términos comerciales, de inversión, de financiamiento, integración y transferencia tecnológica (AVILA, 2009). Aunque Brasil y los países integrantes de SICA se encuadren como parceiros comerciales irrelevantes para ambos, estos hechos sugieren la posibilidad de negociación de un ambicioso acuerdo comercial entre el país y la región (CNI, 2016), así como la negociación de un acuerdo comercial entre Mercosur y SICA.

Avila (2009, p. 140) juzgaba plausible imaginar por lo menos tres grandes escenarios para las relaciones Brasil-Centroamérica en el decenio 2010-2020, denominados a) inercial, b) optimista; y c) neo monroista. En el primer caso, el relacionamiento continuaría dominado, como en los últimos años, por las mismas regularidades. En el

escenario optimista, se podría esperar una aproximación sensible de los vínculos económicos y políticos. Finalmente, en un escenario neo monroista, se abriría espacio para la revalorización de la tesis de los “dos Américas”, que en términos supondría la consolidación de dos polos regionales diferenciados, integrado, de un lado, por los países del Norte, Centro, Caribe y de los Andes de América y, de otro, los países del “grande” Mercosur, integrado por Brasil y los demás países de Sudamérica.

Después del golpe de 2016 en Brasil y la reorientación de la política exterior del país en los años siguientes, con sus efectos sobre los procesos de integración regional en general, la suspensión de la participación de Brasil de CELAC es una señal que sugiere la vigencia actualmente de un relacionamiento neo monroista entre el país y Centroamérica.

Notas

¹ En 1821, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua logran independizarse del dominio Español. En 1822 se incorporaron al Imperio Mexicano como Provincias Unidas de Centroamérica. En 1824 la región se independiza de México, convirtiéndose en República Federal de Centroamérica hasta 1839, cuando se establecen los actuales Estados y fronteras nacionales. Panamá forma parte entonces del territorio de Gran Colombia, convirtiéndose en nación independiente el año 1903. Belice, territorio colonizado por Inglaterra, se convierte en nación independiente en 1981, durante la ola de descolonización del siglo XX.

² Excepto en Costa Rica.

Marta Cerqueira Melo

Doutoranda no Programa de pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP) com bolsa da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). E-mail: mc.melo@unesp.br. ORCID: 0000-0002-6835-8602.

Como citar:

MELO, Marta Cerqueira. Relaciones Brasil-Centroamérica: breve balance por las conmemoraciones de 2021. **Cadernos de Regionalismo ODR**, São Paulo, v. 5, 2022, p. 100-107. ISSN: 2675-6390.

REFERÊNCIAS

AVILA, Carlos Federico Domínguez. O Brasil frente ao conflito regional na América Central: oposição ao intervencionismo e apoio à solução negociada, justa, equilibrada e duradoura (1979-1996). *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília, v. 46, n. 1, jun. 2003, p. 66-93. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbpi/a/3jz5fhqgDb9sZXGS4khRQBK/?lang=pt>. Acesso: 31 mai. 2021.

AVILA, Carlos Federico Domínguez. *As relações entre o Brasil e a América Central: um século de afinidades eletivas, solidariedade e convergência (1906-2010)*. Juruá editora: Curitiba, 2009.

BUENO, Clodoaldo. Da agroexportação ao desenvolvimentismo (1889-1964). In: CERVO, Amado; BUENO, Clodoaldo. *História da política exterior do Brasil*. Editora UnB: Brasília, 2015.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA (CNI). *Negociações comerciais com os países do SICA: avaliação dos interesses ofensivos do Brasil*. CNI: Brasília, 2016. Disponível em: https://static.portaldaindustria.com.br/media/filer_public/0d/ed/0ded1fb9-6e6f-470e-b5f6-53df97549ec0/negociacoes_comerciais_com_os_paises_do_sica.pdf. Acesso: 12 jun. 2021.

CERVO, Amado. Do projeto desenvolvimentista à globalização. In: CERVO, Amado; BUENO, Clodoaldo. *História da Política Exterior do Brasil*. Editora UnB: Brasília, 2015.

MACAL, Mario Flores. Dependencia e integración en Centroamérica. *Anuario de Estudios Centroamericanos*. San Pedro Montes de Oca, n. 4, 1978, p. 67-78. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5075758>. Acesso: 12 jun. 2021.

NUNES, Tiago Estivallet. *Política externa brasileira para a América Central e o Caribe (1995-2010): a ampliação das esferas de influência de uma potência média emergente*. (2012). Dissertação de mestrado. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Universidade Federal do Rio Grande do Sul: Porto Alegre, 2012. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/62025>. Acesso: 12 jun. 2021.

ORTEGA, Víctor Hugo Acuña. Centroamérica en las globalizaciones (siglos XVI-XXI). *Anuario de Estudios Centroamericanos*. San Pedro Montes de Oca, v. 41, 2015, p. 13-27. Disponível em: https://www.jstor.org/stable/44735166?seq=1#metadata_info_tab_contents. Acesso:

07 jun. 2021.

PÉREZ, Carlos Roberto. Logros y desafíos pendientes de la integración centroamericana. In: BANCO CENTROAMERICANO DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA (BCIE). Cinco ensayos sobre la integración de Centroamérica: los ganadores del concurso promovido por el BCIE con motivo de su 50 aniversario. BCIE: Tegucigalpa, 2010. Disponible en: https://www.bcie.org/fileadmin/bcie/espanol/archivos/novedades/publicaciones/varios/Cinco_Ensayos_sobre_la_Integracion_de_Centroamerica.pdf. Acceso: 12 jun. 2021.

RUIZ, José Briceño. La integración regional en América Latina y el Caribe. Procesos históricos y realidades comparadas. Publicaciones Vicerrectorado académico CODEPRE: Mérida, 2011. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/31608656_La_integracion_regional_en_America_Latina_y_el_Caribe_procesos_historicos_y_realidades_comparadas. Acceso: 12 jun. 2021.

RUIZ, José Briceño. Los congresos hispanoamericanos en el siglo XIX: identidad, amenazas externas e intereses en la construcción del regionalismo. Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, México D. F., n. 11, jan.-abr., 2014, p. 131-170. Disponible en: <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rri/article/view/51458>. Acceso: 24 set. 2020.

SACA, Juan Carlos Fernández. El sistema de integración de Centroamérica: los desafíos de la gestión administrativa interna para enfrentar los retos globales y regionales. In: MELLADO, Noemí Beatriz (coord.; ed.). ¿Integración o desintegración? Tendencias en el regionalismo sudamericano. Editorial Lerner: Córdoba, 2018. Disponible en: <https://libros.unlp.edu.ar/index.php/unlp/catalog/book/1145>. Acceso: 12 jun. 2021.

SOUZA, Nilson Araújo de. América Latina: as ondas da integração. Revista OIKOS. Rio de Janeiro, v. 11, n. 1, 2012, p. 87-126. Disponible en: <http://www.revistaoidos.org/seer/index.php/oikos/article/viewFile/296/168>. Acceso: 22 set. 2018.

VIALES-HURTADO, Ronny José. La crisis económica de América Central en la década de 1980: cambio económico-estructural-global en la tercera fase de la globalización (1970-1990). Revista Diálogos. Rio de Janeiro, v. 23, n. 1, 2019, p. 46-70. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/331249847_VialesHurtadoRonnyLacrisisconomicade1980enCADialogosBrasil2019. Acceso: 12 jun. 2021.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. A política externa do regime militar brasileiro. Editora da UFRGS: Porto Alegre, 2004.

WHITE, Elaine. Pensar América Central como región integrada en el siglo XXI: temas para la reflexión. Memoria del Encuentro Regional de Mujeres Líderes: Los desafíos de Centroamérica desde la perspectiva de las Mujeres. FLACSO: Heredia, 2006. Disponible en:

https://www.flacso.org.ec/biblio/shared/exist_view.php?bibid=104204©id=130512&tab=opac. ACCESO: 12 JUN. 2021.

A DIPLOMACIA DO FUTEBOL COM CARACTERÍSTICAS CHINESAS E SUAS IMPLICAÇÕES PARA A AMÉRICA LATINA

Breno Silva Oliveira

A China ambiciona se tornar uma grande potência futebolística até 2050. O alcance deste objetivo tem como fundamento a concretização de três planos governamentais. O primeiro, formulado em outubro de 2014, intitulado Parecer do Conselho de Estado Sobre Como Acelerar o Desenvolvimento da Indústria Esportiva para Promover o Consumo, reconhece a importância deste setor para exportar a cultura chinesa, fomentar o senso de nacionalismo, e melhorar os índices de qualidade de vida, principalmente na área da saúde e propõe ações no sentido de oferecer incentivos fiscais à empresas do setor, facilitar a prática de esportes nas cidades e investir em jovens talentos.

O segundo, publicado em março de 2015 como O Programa Geral de Reforma e Desenvolvimento do Futebol Chinês, tem como principal objetivo integrar o desenvolvimento do futebol ao desenvolvimento socioeconômico chinês, implementando uma estratégia de três etapas. Num futuro breve, pretende-se criar um ambiente propício ao crescimento da indústria futebolística e da prática do futebol profissional competitivo. No médio prazo, a meta é transformar a seleção nacional feminina na melhor do mundo, a masculina como melhor da Ásia, reorganizar a Associação de Futebol da China (AFC) e fazer com que o seu campeonato seja um dos mais competitivos do continente asiático. A longo prazo, a China pretende sediar uma Copa do Mundo de futebol masculino, e ter estabelecido o futebol como um esporte

praticado por grande parte da sociedade e de competitividade reconhecida mundialmente.

Em abril de 2016 foi anunciado o Plano de Médio e Longo Prazos do Futebol Chinês (2016-2050), que é dividido em três fases. A primeira se refere ao período 2016-2020, e se dedicou à construção em massa de campos de futebol, ao ensino do esporte para crianças e adolescentes, e à parceria com a iniciativa privada. Entre 2021-2030 pretende-se criar leis e realizar políticas públicas que atraíam investimentos, e permitam que haja um campo de futebol para cada 10.000 habitantes. O último período (2031-2050) tem como objetivo central organizar uma Copa do Mundo masculina; no mais, os objetivos são vagos e incertos, traduzidos numa das frases do Plano: “o sonho futebolístico comum dos filhos e filhas da nação chinesa é contribuir para o futebol mundial”¹.

Este sonho tem se tornado realidade por meio da atuação de empresas chinesas, que nos últimos anos têm investido maciçamente na infraestrutura e no patrocínio de grandes eventos futebolísticos, bem como na aquisição de clubes de futebol. No contexto do peculiar socialismo de mercado chinês, as empresas atuam como agências publicitárias dos valores culturais e interesses políticos do governo (LEITE JÚNIOR; RODRIGUES, 2018). África, América Latina e Europa são os principais alvos dos empreendimentos chineses, que se realizam em três frentes: a partir da compra de jogadores e técnicos e clubes estrangeiros (os chineses também fazem parcerias e intercâmbios de jovens jogadores com clubes internacionais), como estratégias de aprendizado; por meio da chamada diplomacia dos estádios; e mais recentemente, com o patrocínio de grandes eventos futebolísticos.

Com relação ao investimento e à realização de parcerias entre clubes chineses e de outros países, a título de ilustração, destaca-se que, em 2011 a corporação chinesa Dalian Wanda Group e o Club Atlético de Madrid assinaram um acordo de cooperação a fim de criar escolas de futebol na China com a marca do clube madrileno e de selecionar jogadores para as categorias de base do time espanhol². Em 2012, o Shandong Luneng Taishan FC e São Paulo Futebol Clube acordaram um intercâmbio profissional para que o clube brasileiro recebesse atletas chineses, e com a inauguração de uma escola licenciada pelo São Paulo na ilha chinesa de Taipa³. Em 2017, a ZTE, empresa de tecnologia da informação e telecomunicações da China tornou-se patrocinadora do Vélez

Sarsfield, tendo sua logomarca estampada nas camisas dos jogadores e no estádio argentino (SCHATZ, 2020).

Entre 2015 e 2017, os clubes chineses, em sua grande maioria propriedades de empresas chinesas, atraíram jogadores e técnicos estrangeiros pagando salários vultosos. Os valores eram tamanhos que o governo chinês impôs a tributação nas transações e instituiu um teto aos salários pagos. Isso não evitou, entretanto, a bancarrota de alguns desses clubes, catalisada pelos efeitos econômicos da pandemia da COVID-19, e até o início de 2021 mais de 16 faliram.

Outro vetor do sonho futebolístico chinês desenvolve-se na diplomacia dos estádios (não só de futebol), iniciada em 1958⁴, e caracterizada pelo investimento na infraestrutura essencial à realização do espetáculo comercial futebol, seja a construção de estádios, como de aeroportos, ruas, malhas ferroviárias, hospitais e outros estabelecimentos. Esta iniciativa está solidificada no continente africano, no qual 37 países foram agraciados; envolve 6 países na Ásia e no Oriente Médio, 1 país europeu, 10 nações caribenhas e 6 na Oceania. Na América Latina, a estratégia se desenvolve lentamente. Entre 2008 e 2011, após o governo da Costa Rica romper com Taiwan, foi construído o Estádio Nacional, na capital San José. A China também construiu estádios nas Bahamas, em Granada e Nicarágua. Em 2019 firmou-se uma parceria neste sentido com El Salvador. Em 11 de fevereiro passado, o time argentino Boca Juniors anunciou que o governo chinês investirá 80 milhões de dólares na ampliação e revitalização do seu estádio, La Bombonera. Ainda que sejam oficialmente individualizadas pelo governo chinês, é quase inevitável não relacionar a diplomacia dos estádios com a iniciativa Cinturão e Rota.

Verifica-se a concretização do tal sonho futebolístico chinês a partir do patrocínio de grandes eventos esportivos. Em 2014, na Copa do Mundo realizada no Brasil, dos 21 patrocinadores apenas 1 era chinês; em 2018, na Copa da Rússia, a China era representada por 7 das 16 empresas. As empresas chinesas dominam as aparições publicitárias nas competições Eurocopa 2020 e Copa América 2020, ambas transmitidas em junho de 2021 por conta da pandemia da COVID-19. Das 6 empresas patrocinadoras do evento europeu, 2 são chinesas (Alipay e Hisense), 1 é alemã (Volkswagen), 1 é americana (Fedex), 1 é holandesa (Booking.com) e 1 é russa (Gazprom). O site oficial da CONMEBOL Copa América não informa, mas sabe-se que o torneio tem como

principal investidor a empresa chinesa TCL. Além disso, a organizadora do evento recebeu a doação de 50.000 doses da vacina contra a COVID-19 da fabricante chinesa Sinovac Biotech.

A diplomacia do futebol desenvolvida pela China evidencia sua capacidade de aliar poder brando com táticas de marketing, criando uma imagem positiva no cenário internacional e potencializando o seu nation branding – diplomacia do futebol com características chinesas (KRZYZANIAK, 2016). No instante em que assistimos movimentações na relação trilateral entre América Latina, China e Estados Unidos, vale considerarmos que o futebol, somado à demografia e aos desenvolvimentos econômico, tecnológico e dos aparatos militares, é um dos aspectos considerados na avaliação de poder internacional, e que futebol e geopolítica constituem um só universo (SCUTTI; WENDT, 2016). O futebol, como um dos esportes mais populares do mundo, não pode ter a sua capacidade de servir como instrumento de promoção diplomática subestimada, o que justifica a necessidade da realização de mais investigações científicas neste sentido.

Notas

¹ A tradução em Inglês dos três documentos referenciados pode ser acessada em <http://china-football-8.com/>

² Em janeiro de 2015, o grupo Wanda adquiriu 20% do Atlético de Madrid, dando nome ao estádio do clube e firmando contrato de patrocínio por cinco anos. Em 2018, devido a crises financeiras, a empresa decidiu vender suas ações.

³ Em fevereiro de 2021, a Confederação Asiática de Futebol suspendeu a licença do Shandong Luneng para participar da Liga Asiática de Futebol, por atrasos de pagamento do clube chinês.

⁴ A diplomacia dos estádios foi inaugurada com a construção do Estádio Nacional de Esportes em Ulã Bator, capital da Mongólia.

Breno Silva Oliveira

Mestrando em Relações Internacionais pelo Programa Interinstitucional San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP). E-mail: breno.s.oliveira@unesp.br Orcid: 0000-0002-4530-2585.

Como citar:

OLIVEIRA, Breno Silva. A diplomacia do futebol com características chinesas e suas implicações para a América Latina. **Cadernos de Regionalismo ODR**, São Paulo, v. 5, 2022, p. 111-114. ISSN: 2675-6390.

REFERÊNCIAS

CHENG, Evelyn. Chinese companies sign up for Euro 2020 soccer sponsorships in a bid to go global. CNBC, 2021. Disponível em: <https://www.cnbc.com/2021/06/25/chinese-companies-sign-up-uefa-euro-2020-soccer-sponsorships.html>. Acesso em 25/06/2021.

FABBRI, Beatriz. Quem são os patrocinadores da Copa América e quais já desistiram. Jornal DCI, 2021. Disponível em: <https://www.dci.com.br/esporte/futebol/quem-sao-os-patrocinadores-da-copa-america-e-quais-ja-desistiram/142708/>. Acesso em 12/06/2021.

FONTDEGLÒRIA, Xavier. Começa à superliga chinesa mais cara da história. El País, 2017. Disponível em https://brasil.elpais.com/brasil/2017/03/03/deportes/1488548827_433434.html. Acesso em 02/06/2021.

KRZYZANIAK, John S. The Soft Power Strategy of Soccer Sponsorships. Soccer & Society, v. 970, n. January, p. 0, 2016.

LEITE JÚNIOR, Emanuel; RODRIGUES, Carlos. A geopolítica do futebol em transformação: o caso chinês. FuLia/UFGM (Online), v. 3, n. 02, p. 28-50, 2018.

SCHATZ, P. V. Estratégias chinesas no mercado do futebol mundial. Formação (Online), v. 27, n. 51, p. 3-32, 2020.

SCUTTI, Giuseppe; WENDT, Jan A. Football and Geopolitics. GeoSport for Society, v. 5, n. 2, p. 100-106, 2016.

O ESQUEMA EUROPEU DE COMÉRCIO DE EMISSÕES DE CARBONO (EU ETS) E O ARTIGO 6 DO ACORDO DE PARIS

Raí Honorato

Foi institucionalizado a partir de 1992, com a criação da Convenção-Quadro das Nações Unidas para as Mudanças do Clima (UNFCCC, do inglês), um conjunto de mecanismos globais com o propósito de que os países interessados pudessem conjuntamente encontrar soluções para mitigar e se adaptar aos efeitos adversos da instabilidade climática. Exemplo disso são as ferramentas construídas no contexto do Protocolo de Kyoto e, mais recentemente, sob a égide do Acordo de Paris, como o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL)¹, por exemplo.

Enquanto parte da organização regional, os países da União Europeia (UE) atuam em bloco no contexto da governança global do clima e, desde o princípio das negociações, recebe destaque pelo seu papel de liderança, ao passo em que pressiona a comunidade internacional para que sejam negociadas metas de redução de emissões de gases de efeito estufa (GEEs) mais ambiciosas. Nas negociações do Protocolo de Kyoto, em 1997, a UE agiu como força motriz ao longo das negociações e o mesmo pode ser dito sobre seu papel nas discussões do Acordo de Paris em 2015 (OBERTHÜR; KELLY, 2008).

Nesse sentido, observar o engajamento da organização com a agenda climática, especialmente com os mecanismos de mercado em prol da redução de emissões, pode oferecer insumos sobre seu possível comportamento durante a 26.^a edição da Convenção do Clima, tendo como foco as discussões sobre o artigo 6 do Acordo de Paris. A

expectativa era de que esta edição da Conferência das Partes (COP) ocorresse em Glasgow entre os dias 9 e 29 de novembro de 2020. Entretanto, com a crise de saúde global em decorrência da pandemia de Coronavírus (COVID-19), o comitê administrativo das COPs decidiu adiar para as semanas entre os dias 1 e 12 de novembro de 2021 (IISD, 2021).

Antes de nos aprofundarmos nesta discussão, vale ressaltar que, embora a UE seja reconhecida como um ator de pleno direito dentro do Regime Internacional de Mudanças do Clima (RIMC), as mudanças climáticas são uma área de competência compartilhada entre os membros do bloco e a UE. Logo, o envolvimento da organização regional no RIMC não substitui os compromissos assumidos individualmente pelos seus Estados-membros, mas complementa sua participação (VAN SCHAIK, 2010).

Mais recentemente, com a assinatura e ratificação do Acordo de Paris por vários países da comunidade internacional, as discussões no âmbito das COPs giram ao redor de como operacionalizar esse mecanismo. Em outras palavras, passam pela tentativa de criar um manual de regras sobre como agir em prol da manutenção da temperatura global abaixo de 2º Celsius, tendo 2020 enquanto marco temporal, pois foi o ano em que o documento assinado em Paris entrou em vigor. O problema é que desde sua concepção existem impasses sobre um dos artigos presentes neste manual de regras.

Conforme Marcu e Duggal (2019), o artigo 6 do Acordo de Paris trata da transição do MDL para mecanismos de mercado e não-mercado, que potencialmente auxiliam a promoção de medidas e iniciativas de mitigação da emissão de GEEs na atmosfera a um baixo custo. No entanto, há um dissenso sobre as diretrizes que guiam esse processo de transição, sobretudo no que diz respeito aos princípios que fundamentam o mecanismo no contexto do Acordo de Paris. Há a compreensão de que a transição como tem ocorrido atualmente minaria a ideia de “responsabilidades comuns, porém diferenciadas²”, conceito-chave bastante articulado durante o mandato do Protocolo de Kyoto.

Dessa forma, a tendência demonstrada durante as quatro últimas edições das COPs parece ser de estagnação. A realização da COP 22 em 2016 e sediada em Marrakesh foi bastante simbólica, na medida em que representou o início do ciclo preparatório para uma nova era das negociações do clima. Exemplo disso é que foi reforçado, por meio do

seu texto final, a importância de que os países-parte da UNFCCC gradativamente intensifiquem seus compromissos com a redução de emissões e esforços de adaptação (ARAÚJO; NETO; SÉGUIN, 2019).

Apesar disso, nas três edições seguintes (COPs 23, 24 e 25) a discussão técnica em torno do artigo 6 ainda foi um problema. Isto porque os países em desenvolvimento envolvidos na tomada de decisão se mantiveram bastante resistentes em aceitar a forma como essa tratativa regulariza o processo de “transferência” dos créditos de carbono por meio dos mecanismos de mercado. Adicionalmente, não há um acordo comum entre esses mesmos atores sobre as metodologias de contabilização desses créditos para os compromissos de redução de emissões assumidos por meio das contribuições nacionalmente determinadas (NDCs³, do inglês), anteriormente submetidas ao Acordo de Paris (IISD, 2017; 2018).

Diante desse impasse, qual seria o posicionamento da UE sobre o artigo 6, tendo em vista as competências que lhe foram delegadas enquanto representante de seus países-membros e sua figuração de liderança na Convenção do Clima? De acordo com documento publicado pela Comissão Europeia (2019), o histórico da organização com mecanismos de mercado para a comercialização de emissões não é tão recente.

Uma das razões que explicam a familiaridade da UE com estes mecanismos é que foi concebido a partir da diretiva 2003/87 da Comissão Europeia, normativa responsável por instituir o Esquema Europeu de Comércio de Emissões de Carbono (EU ETS, do inglês). Este mecanismo compõe desde 2005, quando entrou em vigor, a estratégia da organização para reduzir a emissão de GEEs na atmosfera, tendo como fundamento a promulgação de um conjunto de regras que dotam a UE com capacidade de implementar “a contabilização de emissões e a obrigação de sua redução ou compensação” (GONÇALVES, 2013, p. 85). Para além disso, a expectativa com a criação desse mecanismo foi de amenizar os custos econômicos gerados pelos compromissos assumidos de combate ao aquecimento global.

O EU ETS têm se provado enquanto uma ferramenta bastante efetiva na redução de emissões a um baixo custo. Esse é o caso das instalações industriais emissoras de GEEs certificadas pelo ETS, que reduziram suas emissões em 9% - o que equivale a 152 milhões de toneladas de CO₂ - entre 2018 e 2019 (COMISSÃO EUROPEIA, 2020, s/p, tradução nossa).

Nesse sentido, o EU ETS cria a oportunidade para que os países da região que não conseguiram atingir suas metas, conforme estabelecido no Protocolo de Kyoto enquanto esteve em vigor e agora de acordo com suas NDCs no mandato do Acordo de Paris, possam comercializar com outros países parte da integração europeia que possuam certificados comprovando redução excedente de emissões. Ou seja, permite que os países que não atingiram suas metas comprem esses certificados e, por conseguinte, poluam mais.

Dito isso, a atuação da UE durante a COP 25 reflete muito do seu sucesso com este mecanismo. Para além de levar uma forte mensagem política sobre a urgência da implementação de medidas para combater as mudanças do clima, a organização teve como objetivo assegurar um avanço significativo na negociação do artigo 6 do Acordo de Paris. A representação da UE na conferência se mostrou disposta em articular todas as Partes da Convenção do Clima em direção a um conjunto de decisões que salvaguarde a integridade de mecanismos de mercado como o EU ETS (COMISSÃO EUROPEIA, 2019).

Todavia, os resultados da 25.^a edição das COPs não saíram como o esperado e a discussão sobre o artigo 6, mais uma vez, foi adiada. A grande dificuldade esteve retida no fato de que o modelo de regulamentação defendido nas negociações, segundo Biderman (2019, s/p), “colocava em risco a capacidade do instrumento de reduzir emissões de maneira ambiciosa”, situação oposta ao que se espera do mecanismo defendido pela UE. Dessa forma, a expectativa durante a COP 26 é a defesa contínua pela integridade ambiental dos mercados de carbono, sobretudo em resposta às críticas e pressões recebidas da comunidade internacional pela implementação urgente de medidas para tratar das mudanças do clima.

Sendo assim, é possível destacar o papel de liderança da UE no contexto da governança climática. Enquanto organização regional, composta por seus 27 membros, o bloco garante a capacidade de gerar pressão sobre o processo de negociação. Não só isso, conta com a capacidade de determinar o rumo e ritmo da tomada de decisão, como também angaria credenciais positivas na Convenção do Clima por iniciativas desenvolvidas intrarregionalmente. O caso da EU ETS habilita a demonstração de que projetos com escopo regional podem ser utilizados como exemplo e, possivelmente,

incentivar a adoção de mecanismos de mercado enquanto indutores da redução de emissões de GEE na atmosfera.

Notas

- ¹ É um mecanismo criado com o objetivo de incentivar que países em desenvolvimento ou pouco desenvolvidos proponham metas ambiciosas para a redução de emissões de GEEs e leve à cabo um paradigma de desenvolvimento mais sustentável domesticamente (BITTENCOURT; BUSCH; CRUZ, 2018).
- ² Determina os países industrializados como os maiores emissores históricos de GEEs na atmosfera, reconhecendo sua responsabilidade de liderar esforços por meio de distintos mecanismos na mitigação e adaptação aos efeitos negativos das mudanças climáticas.
- ³ Documento que formaliza as intenções e o compromisso dos países-parte da Convenção do Clima com a redução de emissões, conforme interesses, condições e estratégias nacionais.

Raí Luiz Honorato

Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP). Bacharel em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG), campus Poços de Caldas.
E-mail: rai-honorato@hotmail.com. Orcid: 0000-0001-6351-2116

Como citar:

HONORATO, Raí Luiz. O Esquema Europeu de Comércio de Emissões de Carbono (EU ETS) e o Artigo 6 do Acordo de Paris. **Cadernos de Regionalismo ODR**, São Paulo, v. 5, 2022, p. 116-120. ISSN: 2675-6390.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, L. M.; NETO, M. R. C.; SÉGUIN, E. A efetividade do Acordo de Paris por meio da educação ambiental. *Direito, Estado e Sociedade*, n. 54, p. 279-309, 2019.

BIDERMAN, Rachel. Na COP 25, o mundo adia a oportunidade de aumentar a ambição climática. 20 dez. 2019. WRI Brasil. Disponível em: <https://wribrasil.org.br/pt/blog/2019/12/na-cop-25-o-mundo-adia-oportunidade-de-aumentar-ambicao-climatica>. Acesso em: 27 jun. 2021.

BITTENCOURT, Sonia; BUSCH, Susanna; CRUZ, M. O Mecanismo de Desenvolvimento Limpo no Brasil. In: *O Legado do MDL: impactos e lições aprendidas a partir da implementação do mecanismo de desenvolvimento limpo no Brasil*. Brasília: IPEA, 2018.

COMISSÃO EUROPEIA. Carbon Market Reports: emissions from EU ETS stationary installations fall by over 9%. 18 nov. 2020. Disponível em: https://ec.europa.eu/clima/news/carbon-market-report-emissions-eu-ets-stationary-installations-fall-over-9_en. Acesso em: 26 jun. 2021.

COMISSÃO EUROPEIA. COP 25 climate change conference - Q&As. 02 dez. 2019. Disponível em: https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/news/20191202_qa_en.pdf. Acesso em: 26 jun. 2021.

IISD. Summary of the Fiji/Bonn Climate Change Conference: 6-17 November 2017. *Earth Negotiations Bulletin*, Bonn, v. 12, n. 714, 2017.

IISD. Summary of the Katowice Climate Change Conference: 2-15 December 2018. *Earth Negotiations Bulletin*, Katowice, v. 12, n. 747, 2018.

IISD. Summary of the Chile/Madrid Climate Change Conference: 2-15 December 2019. *Earth Negotiations Bulletin*, Madrid, v. 12, n. 775, 2019.

IISD. UN Climate Change Conference (UNFCCC COP 26). 28 maio. 2020. Disponível em: <https://sdg.iisd.org/events/2020-un-climate-change-conference-unfccc-cop-26/>. Acesso em: 24 jun. 2021.

OBERTHÜR, Sebastian; KELLY, Claire Roche. EU Leadership in International Climate Policy: Achievements and Challenges. *The International Spectator*, v. 43, n. 3, p. 35-50, 2008.

VAN SCHAIK, Louise. The Sustainability of the EU's Model of Climate Diplomacy. In: OBERTHÜR, Sebastian; PALLEMAERTS, Marc. The New Climate Policies of the European Union: Internal Legislation and Climate Diplomacy. Brussels: Brussels University Press, p. 251-280, 2010.

‘EFEITO BRUXELAS’: A DIMENSÃO DA GLOBALIZAÇÃO REGULATÓRIA EUROPEIA NO SUL DA ÁSIA

André Sanches Siqueira Campos

Com o surgimento do chamado "Século Asiático" (ACHARYA, 2011), potências em ascensão como a China e a Índia vêm assumindo um papel cada vez mais relevante na política internacional. A Ásia vem tornando-se o centro mais dinâmico e em rápido desenvolvimento da política mundial (MENON, 2021), do qual muitos países passaram a se preocupar com a chamada “armadilha da renda média¹”. O Sul da Ásia é um desses palcos de competição geopolítica e crescimento, apontado pelo Banco Mundial (2021) para uma expectativa de crescimento regional em torno de 7,5%. Contudo, este crescimento é, ainda, muito desigual entre os países e a atividade econômica está bem abaixo das estimativas pré-COVID-19.

Em um cenário marcado pela expansão chinesa do Belt and Road Initiative (BRI) nessa região, Nova Delhi busca exercer uma política indiana de priorização aos vizinhos, “Neighborhood First”, resgatando conceitos baseados em “não reciprocidade”, “conectividade” e “responsabilidades assimétricas” (Wagner, 2010). Assim como Pequim, Nova Delhi também utiliza sua atratividade econômica para exercer influência política enquanto tentativa de superar os conflitos históricos que caracterizam as relações internacionais do Sul da Ásia. Esta ordem regional em construção associada à crescente importância política e econômica da Ásia gera oportunidades para a União Europeia (UE) empreender a sua estratégia de conectividade global e se posicionar estrategicamente entre os EUA e a China em meio à atual competição geopolítica global. Este artigo tem por objetivo analisar brevemente uma das formas como a União Europeia exerce sua estratégia de política externa na Ásia e contribuir para reflexões sobre como o mesmo fenômeno poderia ser identificado nas relações europeias com

outras regiões do mundo, em diferentes dimensões da ação política, como as áreas ambiental, digital e de saúde.

Segundo o Parlamento Europeu (2021) : A política da UE para o Sul da Ásia baseia-se em referências legais que amparam a sua ação externa na região: 1) Título V (ação externa da UE) do Tratado da União Europeia (TUE); 2) Artigos 206-207 (comércio) e 216-219 (acordos internacionais) do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE); 3) Acordos de Parceria e Cooperação (PCAs) (relações bilaterais); (4) Resolução do Parlamento Europeu de 21 de janeiro de 2021 sobre conectividade e relações UE-Ásia (2020/2115 (INI)).

O Sul da Ásia está emergindo rapidamente como uma região central do mundo. Possui rápido crescimento econômico e é uma região localizada no Oceano Índico por onde passa uma grande parte do comércio mundial. A região tem vários Estados em diferentes estágios de consolidação democrática e enfrenta uma série de desafios de desenvolvimento e segurança. Uma das principais organizações regionais no subcontinente é a Associação Sul-Asiática para a Cooperação Regional (SAARC), de perfil intergovernamental, baseado, entre outros, pelo princípio da soberania, diferentemente da característica supranacional associada ao princípio da subsidiariedade como na UE.

Segundo Soutullo e Masur (2020), a UE tem incentivado a integração regional sul-asiática e apoiado o desenvolvimento institucional da SAARC desde a sua criação. O Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE, 2016) destaca alguns dos marcos relativos à cooperação UE-SAARC. Em 1996, a Comissão Europeia e o Secretariado da SAARC assinaram um Memorando de Entendimento sobre Cooperação que estabeleceu o pano de fundo para a assistência técnica em questões comerciais. Em 1999, a UE e a SAARC concordaram em cooperar na melhoria do acesso ao mercado para os produtos dos Estados Membros da SAARC para a UE, trabalhando no sentido de uma acumulação de regras de origem para as exportações dos produtos asiáticos, dando suporte técnico para o estabelecimento do Acordo de Livre Comércio do Sul da Ásia e apoiando a harmonização das normas da SAARC. Em 2006, a UE tornou-se membro observador do bloco asiático.

Desde então, a cooperação regional entre a UE e a SAARC procura promover a harmonização de normas nos campos comercial e ambiental, facilitar o comércio,

aumentar a sensibilização sobre os benefícios da cooperação regional e promover a criação de redes de negócios. Com base na experiência histórica da UE em integração econômica e comercial, bem como em lidar com uma conjuntura marcada pela diversidade entre os países e no seu próprio interesse na prevenção de crises regionais, que poderiam refletir no fluxo migratório para o continente europeu ou em questões de segurança internacional como o terrorismo, as instituições europeias têm contribuído a aprimorar o processo de integração em curso no Sul da Ásia. A SAARC é considerada a plataforma que apresenta o quadro institucional com o maior potencial de coordenação para a cooperação e diálogo, especialmente em uma região marcada por conflitos históricos (EEAS, 2016).

As iniciativas prioritárias de Cooperação para o Desenvolvimento promovidas pela UE com os Estados-Membros da SAARC no Sul da Ásia envolvem instrumentos de conectividade no âmbito da ajuda financeira e técnica e da cooperação econômica com vistas a alcançar determinado nível de estabilidade regional, redução da pobreza, promoção dos direitos humanos, desenvolvimento sustentável, boa governança e direitos laborais. No entanto, segundo Mohan (2016), apesar da cooperação inter-regional de longa data entre as duas regiões, a UE é vista, principalmente, como um parceiro comercial e não como um ator político ou de segurança, ainda que aloque grande quantidade de fundos de ajuda ao desenvolvimento aos países da região. A baixa prioridade ao Sul da Ásia nas relações externas da EU contribuiu para fortalecer essa imagem ao longo dos anos. Somente com a crescente inserção da China e da Índia no contexto internacional é que o Sul da Ásia passou a aparecer nas discussões sobre a estratégia global da UE, cujo foco está centralizado, sobretudo, na parceria estratégica com a Índia e na aproximação com a ASEAN.

Debates em torno da contribuição e da difusão das políticas de cooperação e de integração regional da União Europeia (UE) também questionam se as teorias formuladas no contexto europeu poderiam ser transferidas para explicar as iniciativas tomadas em outras regiões, uma vez que a integração rasa e a informalidade definem a maioria dos processos de integração regional ao redor do mundo. Nas palavras de Nolte e Ribeiro (2021, p.88), ao analisar os processos de integração da União Europeia (UE) e do MERCOSUL, o modelo de integração regional europeu seria uma “ilusão de ótica” ou um “espelho distorcido”.

No presente caso, apesar das expectativas no desenvolvimento da região, o Sul da Ásia ainda está entre as regiões menos integradas do mundo, em grande parte por causa da posição hegemônica da Índia, bem como das tensões atuais e históricas entre os estados vizinhos. Em relação ao comércio intrarregional, o Banco Mundial (2020) afirma que a SAARC representa apenas 5% do comércio global e apenas 1% dos seus investimentos é aplicado intra-SAARC. Essas taxas são significativamente baixas para uma organização regional, fundada em 1985. Tais fatores devem-se: 1) às cestas de exportação competitivas entre as economias, ao invés de complementares; 2) às altas taxas de barreiras tarifárias e não tarifárias; 3) à baixa qualidade na infraestrutura de conexão física da região; 4) aos postos de controle nas fronteiras; 5) às restrições aos investimentos; 6) ao amplo déficit de confiança em toda a região; e 7) à falta de disposição política ou capacidade limitada dos países, sobretudo, da Índia, no desenvolvimento de instrumentos comerciais e industriais complementares entre os Estados Membros. Diante desse cenário, muitas vezes, torna-se mais barato aos países da SAARC comercializarem com o Brasil ou a União Europeia em vez de um país vizinho.

Renard (2013) aponta para algumas limitações do processo de cooperação entre a União Europeia e a SAARC. O fraco nível de integração regional sul-asiático, assim como as tensões e os conflitos históricos que caracterizam a região dificultam as iniciativas políticas da União Europeia, tradicionalmente, orientadas para uma abordagem multilateral e inter-regional, buscando contribuir para a solução de problemas multilaterais comuns. Os limites da abordagem multilateral ou inter-regional tornaram-se evidentes e impuseram novos desafios geopolíticos à UE, na medida em que o surgimento de novos poderes na região está remodelando as dinâmicas regionais e globais. Assim, torna-se mais eficaz para a União Europeia estabelecer as suas relações bilateralmente, reforçando a sua parceria estratégica com os países emergentes. Uma rede bilateral sofisticada poderia complementar a arquitetura multilateral desse quebra-cabeça geopolítico que se apresenta atualmente na Ásia.

A partir da revisão do termo da Parceria Estratégica feita pela UE em 2010, Pallasz (2015, p. 5) aponta para a existência dos três principais elementos considerados por Bruxelas na consolidação desse tipo de parceria: 1) promoção do comércio e de investimentos; 2) busca de aliados para promover o multilateralismo e fortalecer a

cooperação internacional; 3) compartilhamento de custos nas questões de segurança. Segundo Renard e Biscop (2012), as parcerias estratégicas podem tornar-se um caminho para a liderança e a promoção de uma ordem multilateral eficaz de forma que sirva melhor a estratégia da Europa.

Segundo Bradford (2020), a União Europeia tem o poder normativo de regular os mercados globais e definir suas regras em uma série de áreas tais como segurança alimentar, privacidade de dados e proteção ambiental. Ao promulgar e executar regulamentos com sucesso por meio de suas instituições jurídicas e gerar padrões de produção e de conduta que se enraízam no quadro jurídico de mercados desenvolvidos e em desenvolvimento, provoca uma “europeização” de aspectos importantes do comércio global.

O resultado é o que Bradford (2012) define como o “Efeito Bruxelas”, uma condição para a globalização regulatória unilateral. Segundo a autora, o tamanho do mercado de importação de um país pode determinar o grau intrínseco de influência regulatória. Com base nisso, manter seus mercados acessíveis aos países do Sul da Ásia parece ser uma estratégia para sustentar os regulamentos dos países asiáticos vinculados às diretrizes das normas globais de influência da Europa, além de se tornar um instrumento para consolidar sua posição em meio à guerra comercial EUA-China ao mesmo tempo em que fortalece a sua segurança internacional, principalmente, contra o terrorismo, estabelecendo-se como uma importante variável dessa complexa matriz geopolítica.

Moravcsik (2020) ressalta, em breve publicação na *Foreign Affairs*, a importância da obra de Bradford para a compreensão da influência global da Europa, cujo modelo de alta regulamentação e proteção social eleva os padrões dos produtores em países de todo o mundo, inclusive grandes empresas de tecnologia como o Google e a Microsoft, que devem seguir a linha da política antitruste europeia. A UE exerce esta influência condicionando o acesso ao seu mercado, o segundo maior do mundo, ao cumprimento das suas normas. Nas palavras de Bradford (2012):

Na economia global, o poder está correlacionado ao tamanho relativo do mercado interno de qualquer país. Para garantir o acesso a mercados importantes, os produtores gravitam em torno da adoção dos padrões prevalecentes nesses mercados. Quanto maior o mercado do país importador (estrito) em relação ao mercado (leniente) do país

exportador, mais provável ocorrerá o Efeito Bruxelas. Mais precisamente, maior será a proporção das exportações para a jurisdição (estrita) relativa a vendas nos mercados domésticos (leniente) ou de países terceiros, maior será a probabilidade de ocorrer o Efeito Bruxelas. Quanto melhor for a capacidade do exportador de diversificar o comércio para terceiros mercados ou aumentar a demanda em seu mercado doméstico, menos dependente ele será do acesso ao mercado da jurisdição estrita (Bradford, 2012, p. 107).

A estratégia de cooperação e inter-regionalismo executadas pela UE criam condições para que Bruxelas possa disseminar suas práticas, procedimentos e valores intrínsecos nos acordos regionais ou nos instrumentos de conectividade que incentivam a prática da cooperação, como a assistência externa, o fortalecimento do quadro institucional de outras organizações regionais, a ampliação do comércio internacional, a promoção dos direitos humanos e da democracia, fortalecendo o “Efeito Bruxelas” (Bradford, 2020). A cooperação europeia contribui para a ampliação do seu jogo político global ao estabelecer melhor compreensão das diferentes realidades internacionais, visando construir uma sólida base analítica para o processo de tomada de decisão de sua ação externa e coordenação em fóruns multilaterais.

Conforme o Parlamento Europeu (2021), os seguintes quadros 3.1 e 3.2 das relações bilaterais da UE com os países do Sul da Ásia apresentam uma visão resumida do quadro de cooperação europeu. As informações contribuem para evidenciar por meio de quais instrumentos Bruxelas mantém sua estratégia de conectividade global, ao reconhecer as crescentes ordens regionais cooperativas enquanto blocos de construção essenciais do multilateralismo e da governança global.

A Parceria Estratégica UE-Índia:

-A União Europeia é um dos principais parceiros comerciais e de investimentos da Índia. De acordo com o Fact Sheets on the European Union (2020), a Índia se beneficia de tarifas preferenciais unilaterais condicionadas ao respeito dos Direitos Humanos e Trabalhistas, segundo as diretrizes estabelecidas pelo EU Generalised Scheme of Preferences (GSP);

-UE e Índia apresentam preocupações no campo das políticas de segurança;

-Em 15 de julho de 2020, os líderes políticos das duas regiões realizaram a 15ª Cúpula União Europeia-Índia, realizada em formato virtual devido ao surto da pandemia do COVID-19, no qual endossaram a “Parceria Estratégica² UE-Índia: Um Roteiro para 2025“, com o objetivo de orientar a sua cooperação mútua e fortalecer sua parceria estratégica nos próximos cinco anos;

-A mudança climática é outra área em que os formuladores de políticas na Índia não apenas reconhecem a necessidade de aprender com os modelos do exterior, mas também veem a UE como um líder global;

-UE e Índia partilham da ideia de que os elementos de conectividade devem abranger uma governança sustentável, ampla e baseada em regras, a fim de reforçar uma cooperação com vistas ao desenvolvimento do Sul da Ásia como um todo e de suas organizações regionais, especialmente, centrada na SAARC.

UE-Países Membros da SAARC

Afeganistão

-Aprovação de um roteiro para o envolvimento com a sociedade civil no Afeganistão 2018-2020, por meio da Estratégia da UE para a Ásia Central;

-O Afeganistão é o principal destinatário de financiamento para o desenvolvimento da UE na Ásia;

-O Afeganistão se beneficia do regime de comércio “Tudo Menos Armas” (EBA), o esquema mais favorável da União Europeia;

-Conclusão do projeto de gestão de fronteiras financiado pela UE, em 2019;

-A UE lançou o Mecanismo de Apoio à Paz no Afeganistão, em 2020.

Bangladesh

O acordo de cooperação assinado em 2001 abrangeu questões referentes ao comércio internacional, desenvolvimento econômico, direitos humanos, boa governança

e proteção ambiental sustentável;

Bangladesh se beneficia do regime de comércio de “Tudo Menos Armas” (EBA);

A União Europeia comprometeu-se com a ajuda financeira entre 2014-2020 para reformar o ambiente empresarial de Bangladesh e, dessa forma, atrair mais investimentos e ampliar o comércio;

Lançamento de dois programas no país asiático visando à capacitação de gestão das finanças públicas e das reformas da previdência social.

Butão

-A UE tem apoiado a autonomia e o desenvolvimento da política externa e de segurança do país, após sua transição para a democracia parlamentar, em 2008;

-A UE monitora as manifestações de preocupação do país asiático em relação à perda de soberania em sua área geográfica;

-Entre 2010 e 2014, o Programa Indicativo Plurianual da UE contribui para a redução da pobreza, a promoção da democratização, a boa governança e uma agricultura sustentável, baseada em fontes naturais renováveis;

-Reconhecimento da filosofia de desenvolvimento de Butão com base no índice de “Felicidade Interna Bruta”;

-Em 2018, a UE lançou um quadro de regulamentação comercial e de investimentos;

-Em 2019, a UE apoiou a implementação das convenções de Direitos Humanos que deram ao país acesso ao Sistema Generalizado de Preferências Plus;

-O Banco Europeu de Investimento (BEI) planeja promover um quadro de cooperação e investimentos no país, uma vez que o Butão tende a se afastar da lista de países menos desenvolvidos.

Maldivas

-Não existe um acordo formal com as Maldivas. Mesmo assim, a UE promove a cooperação em turismo, agricultura, combate às alterações climáticas e proteção do

meio ambiente;

-Em 2018, o Conselho de Negócios Estrangeiros da UE criou um mecanismo para direcionar medidas restritivas contra pessoas e entidades responsáveis por deteriorar o Estado de Direito, violar os Direitos Humanos e obstruir as soluções políticas nas Maldivas;

-Desde a eclosão da pandemia COVID-19, o Banco Europeu de Investimento ofereceu 20 milhões de euros para apoiar medidas de recuperação no país;

-Em 2019, a UE foi o quarto maior parceiro comercial das Maldivas.

Nepal

-A UE é um dos maiores doadores de ajuda ao desenvolvimento e ajuda externa ao Nepal;

-Nepal se beneficia do esquema de preferências comerciais “Tudo Menos Armas” (EBA);

-Em 2020, a UE e o Nepal revisaram seus compromissos com o multilateralismo e a conectividade, passando a trabalhar juntos na ONU, OMC e outros fóruns internacionais, visando atingir os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), participação no Acordo de Paris e mitigação dos impactos da pandemia COVID-19.

Paquistão

-Com base no Acordo de Cooperação estabelecido em 2005, a UE busca promover a democracia, apoiar o desenvolvimento institucional do país, sendo o principal doador de ajuda ao desenvolvimento no Paquistão;

-O Paquistão é um dos principais beneficiários do sistema de preferências comerciais unilaterais da UE no âmbito do regime SPG + instalado em 2014;

-A UE é o segundo maior parceiro comercial do Paquistão depois da China;

-Em 2019, ambas as partes assinaram o EU-Pakistan Strategic Engagement Plan (SEP)³. Desde então, a UE ampliou sua ajuda para o programa de luta contra o

financiamento ao terrorismo e a lavagem de dinheiro.

Sri Lanka

-Em 2019, a atualização do acordo de Cooperação em Parceria e Desenvolvimento (CAPD) entre as partes concedeu ao Sri Lanka acesso ao mercado da UE pelo Esquema Generalizado de Preferências (SPG+) como um incentivo para as reformas políticas, em conformidade com a internacionalização das convenções sobre Direitos Humanos, Direitos Trabalhistas, proteção do meio ambiente e boa governança;

-A UE forneceu ajuda ao desenvolvimento para o país asiático e é o segundo maior parceiro comercial depois da Índia.

Embora a China represente novas oportunidades para acordos comerciais e investimentos no Sul da Ásia, muitos países observam cautelosamente o aumento da influência chinesa em seus territórios e regiões. A União Europeia, a Índia e os demais países asiáticos vêm atribuindo mudanças em suas políticas exteriores, enquanto forma de se adaptarem a esta ordem internacional em transformação.

O Parlamento Europeu (2020) destaca que a UE chegou a ser o maior parceiro comercial da Índia na última década. Além disso, os Estados-Membros da UE aumentaram o montante de investimento estrangeiro no Elefante asiático, ultrapassando os EUA e o Japão. Contudo, dados da Comissão Europeia (2021) pós-Brexit apontam a UE como o terceiro maior parceiro comercial da Índia, depois de China e EUA. Para a Índia, a UE é um dos mais importantes destinos de investimentos transfronteiriços, contribuindo para maiores oportunidades aos indianos para a aquisição de empresas no velho continente. A presença econômica, humanitária e a disposição para a cooperação da União Europeia com os países do Sul da Ásia demonstram o interesse estratégico de Bruxelas na região, que segundo Bradford (2012), podem tornar-se uma forma relevante de se engajar regionalmente e ganhar influência política na Ásia.

O compromisso bilateral da UE com os países do Sul da Ásia encoraja estes países a seguir um conjunto de valores alinhados à Bruxelas. Nesse sentido, a ajuda externa e a cooperação são exercidas em diferentes dimensões como na promoção do Estado de Direito, no apoio à consolidação democrática em países como Paquistão, Bangladesh,

Maldivas e Nepal, na promoção dos Direitos Humanos no Sri Lanka, na criação das redes de negócios, nas complexas questões jurídicas de compartilhamento transfronteiriço de recursos, na facilitação do comércio internacional por meio da ampliação dos mercados internos e na sua harmonização com os padrões internacionais, visando fortalecer sua estratégia política global. Para Bradford (2020), a força do “Efeito Bruxelas” reside na capacidade europeia de promover a sua globalização regulatória por meio de normas, regras e regulamentos que desenvolveu através de sua experiência histórica e institucional, utilizando-se desses instrumentos conectividade com vistas a traduzir sua ação externa em influência política.

Embora a UE não tenha grande influência sobre os conflitos regionais que travam o desenvolvimento do Sul da Ásia, Bruxelas busca espaço para coordenar um quadro de diálogo e de cooperação entre os membros da SAARC, baseado em suas próprias experiências de superação do Pós-guerra. Para isso, o aprofundamento da parceria estratégica UE-Índia facilitaria a expansão da cooperação em países terceiros e a renovação de sua coordenação multilateral com os países do Sul da Ásia, já que a Índia é vista pelos europeus como o formulador de políticas da SAARC. Embora a região não seja a principal arena da ação externa da UE, em detrimento do crescente interesse europeu na ASEAN, a UE é um dos parceiros mais importantes em termos de ajuda humanitária, cooperação para o desenvolvimento e, principalmente, comércio internacional para os países do Sul da Ásia. Todos os países desta região se beneficiam de algum acordo de preferência comercial e apresentam superávit comercial com o bloco europeu.

A presença europeia na região asiática enquanto arena de estratégia geopolítica contribui para que Bruxelas possa ficar atenta aos fatores exógenos que possa emergir da região e aprofundar o que Nolte e Weiffen (2020) denominam como fatores de estresse pela qual a União Europeia passou nos últimos anos. Dentre estes fatores, podemos citar as crises econômicas e financeiras, os desafios de segurança, a degradação ambiental, o fluxo de imigração e refugiados e as mudanças na dinâmica de poder em nível regional e global.

A importância de uma estratégia de conectividade global adequada da UE é ainda mais necessária diante dos desafios trazidos pela pandemia do COVID-19, que tornou mais claras as fraquezas e os pontos fortes da atual rede de conectividade europeia e

global. Com a adoção da Resolução (2020/2115 (INI)) em 21 de janeiro de 2021, o Parlamento Europeu incentivou a Comissão Europeia e o Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE) a criar uma Estratégia de Conectividade Global da UE como uma extensão da atual Estratégia de Conectividade UE-Ásia, a fim de alinhar a filosofia de conectividade europeia e suas políticas de ação externa de forma a ganhar maior espaço político. O duplo objetivo é reforçar o papel da UE como ator geopolítico e geoeconômico com uma narrativa única e fortalecer as parcerias com democracias de todo o mundo que partilham os valores fundamentais da União Europeia, potencializando o alcance do “Efeito Bruxelas”.

Notas

- ¹ O conceito de armadilha de renda média foi cunhado por Indermit Gill e Homi Kharas (2007) ao observar um fenômeno geral quando comparadas as possibilidades de desaceleração econômica de regiões emergentes como a América Latina e o Leste Asiático. A lógica baseou-se no quão rápido o crescimento de baixa para renda média - mediante mão de obra barata, atualização tecnológica e realocação de trabalho e capital de baixa produtividade para uma orientação voltada à exportação e alta produtividade – criou condições que levaram à estagnação econômica de vários países dessas regiões, deixando-os presos ao mesmo nível de renda média, acompanhados por um menor crescimento econômico.
- ² O conceito de armadilha de renda média foi cunhado por Indermit Gill e Homi Kharas (2007) ao observar um fenômeno geral quando comparadas as possibilidades de desaceleração econômica de regiões emergentes como a América Latina e o Leste Asiático. A lógica baseou-se no quão rápido o crescimento de baixa para renda média - mediante mão de obra barata, atualização tecnológica e realocação de trabalho e capital de baixa produtividade para uma orientação voltada à exportação e alta produtividade – criou condições que levaram à estagnação econômica de vários países dessas regiões, deixando-os presos ao mesmo nível de renda média, acompanhados por um menor crescimento econômico.
- ³ Segundo Mohan (2016) o Paquistão incorpora pelo menos cinco das principais ameaças descritas na Estratégia de Segurança Europeia (ESS).

André Sanches Siqueira Campos

Doutorando em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação San Tiago Dantas (UNESP-UNICAMP-PUC/SP) e pela Faculdade de Ciências Sociais da Katholieke Universiteit Leuven (KU Leuven). E-mail: andresanches41@gmail.com. Orcid: 0000-0002-7314-0819

Como citar:

CAMPOS, André Sanches Siqueira. O ‘Efeito Bruxelas’: a dimensão da globalização regulatória europeia no Sul da Ásia. **Cadernos de Regionalismo ODR**, São Paulo, v. 5, 2022, p. 123-134. ISSN: 2675-6390.

REFERÊNCIAS

ACHARYA, Amitav. Can Asia Lead: Power Ambitions and Global Governance in the 21st Century, *International Affairs*, vol. 87, No. 4, 2011.

BANCO MUNDIAL. South Asia Economic Focus. South Asia Vaccinates. World Bank Group, Spring 2021. Disponível em:
<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/35274>

BANCO MUNDIAL. South Asia Regional Integration. One South Asia Priority Areas. Trade. Why #OneSouthAsia?., 2020. Disponível em:
<https://www.worldbank.org/en/programs/south-asia-regional-integration/trade>

BRADFORD, Anu. The Brussels Effect. Northwestern University School of Law, vol. 107, n. 1, 2012.

BRADFORD, Anu. The Brussels Effect: How the European Union Rules the World, Oxford University Press, 2020.

EUROPEAN COMMISSION. Trade Picture. India, 2021. Disponível em:
<https://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/india/>

EUROPEAN COMMISSION. Trade Picture. India, 2021. Disponível em:
<https://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/india/>

EUROPEAN COMMISSION. Trade Picture. India. Disponível em:
<https://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/india/>

EUROPEAN UNION EXTERNAL ACTION SERVICES (EEAS). EU relations with Region, Asia, 2021. Disponível em: https://eeas.europa.eu/regions/asia/334/asia_en

EUROPEAN UNION EXTERNAL ACTION SERVICES (EEAS). South Asian Association for Regional Cooperation (SAARC). Relations with International Organisations and Fora, 2016. Disponível em:
https://eeas.europa.eu/regions/asia/345/south-asian-association-regional-cooperation-saarc_en

GILL, Indermit; HOMI, Kharas. An East Asian Renaissance: Ideas for Economic Growth. World Bank, Washington, D.C., 2007.

MENON, Shivshankar. *India and Asian Geopolitics: The Past, Present*. Brookings Institution Press, Washington, D.C, 2021.

MOHAN, Garima. *EU Regional Strategy in South Asia: Moving Beyond the Role of a Trade Partner*. Global Public Policy Institute, 2016.

MORAVCSIK, Andrew. Capsule Review, 2020. Disponível em:
<https://www.foreignaffairs.com/reviews/capsule-review/2020-02-11/brussels-effect-how-european-union-rules-world>

NOLTE, Detlef; RIBEIRO, Clarissa C. N. Mercosur and the EU: The False Mirror. *Revista de Cultura e Política - 30 Anos de Mercosul*, Lua Nova, n. 112, 2021, pp. 87-122.

NOLTE, Detlef; WEIFFEN, Brigitte. *Regionalism Under Stress. Europe and Latin America in Comparative Perspective*. Routledge. 2020.

PALLASZ, Urszula. Keynote Address. Strategic Partnerships in the EU's Foreign Policy Approach: Challenges and Opportunities. In *Strategic Partnership as an Instrument of EU foreign policy*. Workshop report. Carleton University, 2015.

PARLAMENTO EUROPEU, 2021. Disponível em:
<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/181/south-asia>

PARLAMENTO EUROPEU. Fact Sheets, 2021. Disponível em:
<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/181/south-asia>

RENARD, T.; BISCOP, S. From Global Disorder to an Effective Multilateral Order: An Agenda for the EU. In T. Renard and S. Biscop (eds.) *The European Union and Emerging Powers in the 21st Century: How Europe can Shape a New World Order*, Farnham: Ashgate, 185–198, 2012.

RENARD, Thomas. Strategic bilateralismo or effective multilateralismo? The EU, the SCO and SAARC. In *The Palgrave Handbook of EU-Asia Relations*. (Eds.) Christiansen, T.; Kirchner, E. Murray, P. Palgrave Macmillan, 2013.

RESOLUÇÃO (2020/2115 (INI)). Documento P9_TA(2021)0016. European Parliament, 2021. Disponível em:
https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0016_EN.pdf

SOUTULLO, Jorge; MASUR, Walter. Fact sheets on the European Union. South Asia. European Parliament, 2020. Disponível em:
<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/181/south-asia>

The European Union's Global Strategy: Three years on, looking forward, 2019.
Disponível em: https://eeas.europa.eu/sites/default/files/eu_global_strategy_2019.pdf

UE-PAQUISTÃO. EEAS, 2020. Disponível em:
https://eeas.europa.eu/sites/default/files/eu-pakistan_strategic_engagement_plan.pdf

UE-PAQUISTÃO. EEAS, 2020. Disponível em:
https://eeas.europa.eu/sites/default/files/eu-pakistan_strategic_engagement_plan.pdf

WAGNER, Christian. India's Soft Power: Prospects and Limitations, *India Quarterly*, Vol. 66, No. 4, 2010.

AS CRISES DE SCHENGEN E A RESILIÊNCIA DO PROJETO DE INTEGRAÇÃO EUROPEU

Vitória Totti Salgado

A pandemia da COVID-19 evidenciou inúmeras dificuldades para a coordenação de políticas públicas no seu enfrentamento, seja no âmbito dos Estados nacionais, seja no âmbito dos mecanismos regionais. Na União Europeia (UE), desde março de 2020, quando a Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou a Europa como o então epicentro da pandemia, até meados de julho de 2021, mais de 1 milhão e 200 mil cidadãos europeus faleceram em decorrência da doença (WHO, 2021). No eclodir da crise pandêmica, os Estados-Membros adotaram medidas unilaterais de controle e enfrentamento à pandemia, e a dificuldade de coordenação da UE evidenciou as fraturas já existentes no bloco. No artigo “A União Europeia frente à COVID-19” (2020), em coautoria com a Flavia Loss de Araujo, nós analisamos as primeiras e mais evidentes medidas tomadas pela UE para o enfrentamento da pandemia, bem como as dificuldades patentes de coordenação e liderança do bloco frente aos Estados-Membros.

Nas primeiras décadas do século XXI, a Europa enfrentou diversas crises que desafiaram a perenidade do bloco regional, quais sejam, a crise financeira da zona do euro, a crise humanitária de refugiados, a crise da saída do Reino Unido do bloco (comumente referida como Brexit) e, nos últimos dois anos, a crise pandêmica da COVID-19. No presente artigo, objetiva-se evidenciar os impactos das sucessivas crises em um âmbito específico de integração e cooperação europeia: o Espaço Schengen.

O objetivo de estabelecer um espaço de livre circulação na Europa data de 1957,

com as assinaturas dos Tratados de Roma e a criação das Comunidades Europeias (Comunidade Econômica Europeia - CEE e Comunidade Europeia de Energia Atômica – Euratom), que deram início a livre circulação ao estabelecer a gradual eliminação geral de tarifas sobre mercadorias e ao preconizar “a abolição dos obstáculos à livre circulação de pessoas, serviços e capital” (COMMUNAUTÉ ÉCONOMIQUE EUROPÉENNE, 1957, art. 3, tradução nossa) (WASSENBERG, 2020).

De início, o desenvolvimento do espaço de livre circulação esteve vinculado a objetivos econômicos e comerciais, priorizando a circulação de mercadorias, serviços e trabalhadores entre os Estados-Membros. Destarte, o Ato Único Europeu, assinado em 1986, estabeleceu metas concretas para a consolidação do mercado único até 1992, visando a supressão dos controles fronteiriços internos e das demais restrições para a circulação de mercadorias, serviços, capital e pessoas, priorizando, inicialmente, as duas primeiras (D’ARCY, 2002). Não obstante, paralelamente ao Ato Único Europeu (1986), consagrou-se a criação do Espaço Schengen, em 1985, fora do quadro das Comunidades Europeias, e cujo objetivo principal era suprimir gradualmente os controles fronteiriços e estabelecer um espaço de livre circulação para os nacionais dos países signatários.

A assinatura do Acordo de Schengen fora do arcabouço normativo europeu se justifica devido à relutância de dois países, nomeadamente Reino Unido e Irlanda, de avançarem a livre-circulação de pessoas e, por outro lado, o anseio dos cinco países fundadores de Schengen de avançarem com essa temática separadamente do avanço do mercado único. Em linhas gerais, Schengen previa a abolição dos controles nas fronteiras internas dos países signatários, garantindo a circulação dos nacionais dos países signatários. Ao passo que se liberalizava a circulação intra-Schengen, foi necessário que os Estados signatários adotassem uma série de medidas compensatórias, como a harmonização dos controles nas fronteiras externas, e o estabelecimento de critérios comuns em relação às condições de entrada e às regras sobre vistos. Além disso, o acordo dispõe sobre a implementação de uma base de dados única, nomeadamente o Sistema de Informação Schengen (SIS), bem como o estabelecimento de uma estrutura de cooperação policial e judicial transfronteiriça. Finalmente, Schengen foi incorporado ao quadro jurídico da UE com a assinatura do Tratado de Amsterdã, em 1997.

O denominado “Espaço Schengen” expandiu-se gradualmente e incorporou quase todos os Estados-membros da UE, à exceção do Reino Unido e da Irlanda. Hoje, o

Espaço Schengen abrange a maioria dos países da UE, exceto Bulgária, Croácia, Chipre, Irlanda e Romênia. No entanto, a Bulgária, a Croácia e a Romênia estão atualmente em processo de adesão e já aplicam o acervo de Schengen em grande medida. Além disso, Schengen incorpora países não pertencentes à UE, quais sejam, Islândia, Noruega, Suíça e Liechtenstein.

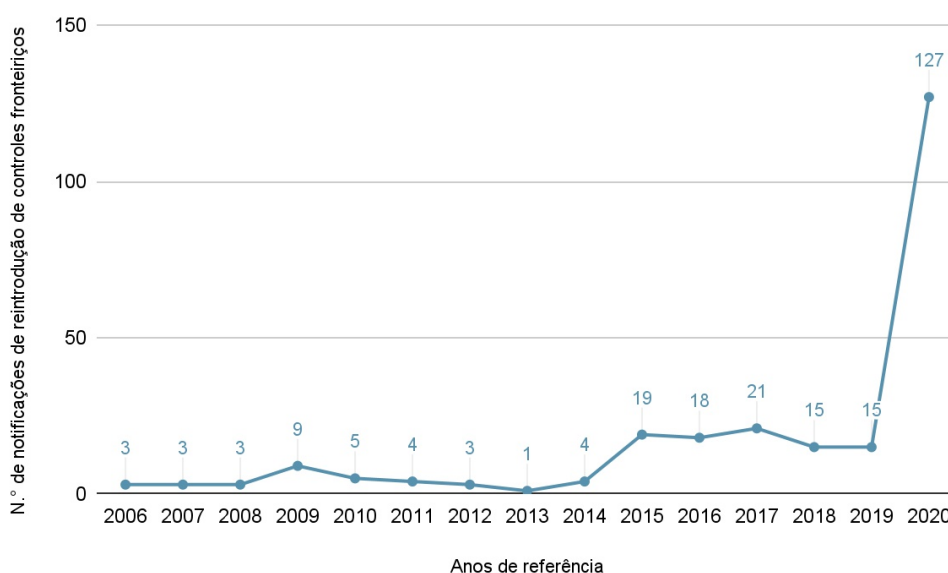
Em 2006, o Código de Fronteiras Schengen (Schengen Borders Code - SBC) codificou as regras mais relevantes do Espaço Schengen, a fim de garantir a aplicação uniforme do princípio da livre circulação de pessoas, concernente aos controles nas fronteiras externas, à supressão de controles nas fronteiras internas (e as condições para sua reintrodução temporária) e aos controles policiais da zona atrás das fronteiras internas (GUILD et al., 2015). O referido Código sofreu diversas modificações desde 2006, o que levou à sua revogação e substituição por uma versão consolidada em 2016 que, por sua vez, já sofreu ao menos três modificações.

Dentre as regras estipuladas pelo Código de Fronteiras Schengen, destacam-se as disposições do Título II, Capítulo II, intitulado “Reintrodução temporária do controle fronteiriço nas fronteiras internas”. O capítulo estabelece a condição de haver ameaça grave à ordem pública ou à segurança interna de um Estado-membro para a reintrodução dos controles das fronteiras internas. Onde houver tal ameaça, o Estado pode excepcionalmente reintroduzir o controle de fronteira em todas ou em partes específicas da fronteira por um período limitado de até 30 dias, ou pelo período de duração previsível da ameaça grave se a duração desta exceder 30 dias. Além disso, o SBC estabelece que devem ser notificados os outros Estados-membros e a Comissão Europeia, o mais tardar quatro semanas antes da reintrodução prevista, ou o mais cedo possível.

Infere-se que, apesar da evolução de Schengen e da livre circulação de pessoas na UE, a soberania dos Estados foi salvaguardada ao se estabelecer, no SBC, condições para a reintrodução dos controles fronteiriços internos, especificamente no caso de ameaça à ordem pública ou à segurança. Não obstante, as instituições regionais para coordenação e cooperação em matérias de segurança interna têm sido acrescidas de prerrogativas, e a Comissão Europeia tem assumido, cada vez mais, uma posição de liderança, de modo a evitar o retrocesso da livre circulação na UE. A livre circulação de pessoas no Espaço Schengen é considerada uma das mais importantes conquistas do

projeto de integração europeu, e é um elemento crucial para a cidadania europeia. Nesse sentido, destacam-se dois momentos, desde 2006, em que a reintrodução de controles fronteiriços internos em Schengen atingiu números significativos, e ameaçou a livre circulação: a crise humanitária de refugiados, em 2015, e a crise pandêmica da COVID-19, a partir de 2020. No gráfico abaixo, pode-se vislumbrar estes dois momentos, e o crescente aumento no número de registros de reintrodução de controles fronteiriços.

Gráfico 1 – Evolução dos controles fronteiriços internos nos países do Espaço Schengen (2006-2020)



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados apresentados por European Commission (2021).

Em 2015, mais de um milhão de pessoas chegaram à Europa em busca de proteção internacional, fenômeno que ficou popularmente conhecido como “crise de refugiados”. A crise foi ocasionada pelo aumento do afluxo de migrantes e refugiados advindos de países do Oriente Médio e Norte da África, em sua maioria sírios, afegãos e iraquianos, que fugiam de conflitos armados e condições de vida inaceitáveis. O drástico aumento fez colapsar o Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA) em decorrência dos critérios do Regulamento Dublin II, que determinavam que o Estado de entrada é responsável pelo processamento, análise e concessão do pedido de asilo dos requerentes. Estes critérios ocasionaram no aumento da pressão nas fronteiras externas da União Europeia,

gerando consequências mais graves para os países limítrofes do bloco, como Itália, Grécia e Malta.

De modo a responder as pressões da crise de refugiados, a UE adotou a criação de um regime de redistribuição de refugiados, cujo objetivo principal era “aliviar” a pressão nas fronteiras externas da UE, ou seja, nos países do sul europeu. O regime previa a redistribuição de mais de 160.000 mil pessoas, e gerou controvérsias entre os Estados-Membros, pois enquanto alguns recebiam um contingente de pessoas maior do que a cota, como Alemanha, outros recusavam-se a abrir as fronteiras, como Hungria, República Tcheca e Eslováquia.

Apesar das tentativas regionais em conter a crise e coordenar a resposta do bloco, diversos Estados-Membros optaram pela reintrodução dos controles fronteiriços internos, que saltou de 4 notificações em 2014, para 19 em 2015. Conforme Guild et al. (2016), em análise requisitada pelo Parlamento Europeu, vários Estados-membros, ao notificarem à Comissão sobre a reintrodução dos controles fronteiriços, referiram-se exclusivamente aos fluxos migratórios e pressupõem a entrada de migrantes “ilegais” no Espaço Schengen. Ao fazê-lo, os Estados-membros designaram os fluxos migratórios como ameaça à ordem pública e à segurança interna. O aumento dos fluxos migratórios, no entanto, refere-se ao aumento no número de requerentes de asilo e refugiados, principalmente em decorrência dos conflitos e da conjuntura política da Síria, do Iraque e do Afeganistão. Portanto, a maioria das pessoas que adentraram no Espaço Schengen irregularmente a partir de 2015 estavam à procura de proteção internacional e, logo, têm direito à plena aplicação da Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 e de seu Protocolo de 1967, da Carta dos Direitos Fundamentais da UE, e do SECA (GUILD et al., 2016). Sob essa ótica, entende-se que:

Os controles de fronteira tornaram-se substitutos para a recepção adequada dos requerentes de asilo e o correto funcionamento do SECA. Em vez disso, a linguagem de “crise” transformou a denominação de pessoas de “refugiados” (que logo seriam reconhecidos) em “imigrantes ilegais” que estavam cometendo atos criminosos ao viajar através da área livre de controles fronteiriços de Schengen. (GUILD et al., 2016, p. 48, tradução nossa).

A crise de refugiados e o aumento nos controles fronteiriços, a partir de 2014, caracteriza o que ficou conhecido como a crise de Schengen (BÖRZEL; RISSE, 2018;

CECCORULLI, 2019; BERROD, 2020; WASSENBERG, 2020). No entanto, como o Código de Fronteiras Schengen prevê a reintrodução dos controles fronteiriços como salvaguarda da soberania dos Estados-Membros, poderia se dizer que não há crise alguma em Schengen. Uma vez que a normativa de Schengen está sendo aplicada pelos Estados-Membros em absoluto, deveríamos falar de um abuso do sistema Schengen ao invés de sua suspensão de facto. A prerrogativa de reintroduzir os controles estaria sendo utilizada em demasia, o que qualifica uma tentativa de reapropriação da gestão dos fluxos migratórios por alguns Estados-Membros (BERROD, 2020).

Ainda, a crise de Schengen não resultou somente de pressões externas, mas da ausência de um procedimento de asilo uniforme, que ocasionou na carga desequilibrada da administração dos pedidos de asilo para os Estados-membros (BERROD, 2020). A partir do momento em que os Estados-membros de fronteira externa do Espaço Schengen falharam em controlar a entrada de migrantes e refugiados, os Estados-Membros recorreram ao restabelecimento dos controles fronteiriços internos para conter a entrada de estrangeiros em seu território nacional. Apesar dos esforços para supranacionalizar a resposta da UE ao desafio dos fluxos de migrantes e de refugiados, os Estados-Membros reverteram para soluções nacionais e para a não conformidade com o Schengen *acquis* (BORZEL; RISSE, 2018).

Em um cenário muito diferente daquele de 2015, a pandemia da COVID-19 catapultou as reintroduções dos controles nas fronteiras internas do Espaço Schengen. Conforme o gráfico 1 apresentado na seção acima, em 2020 foram registradas 127 notificações de reintroduções de controles fronteiriços. Quase que imediatamente após a Europa se converter no epicentro da pandemia, em março de 2020, os países de Schengen adotaram diversas medidas de restrição à livre-circulação. Além da reintrodução temporária dos controles nas fronteiras internas, adotaram-se restrições ou proibições do transporte internacional de passageiros, e proibições de entrada e saída de Schengen (LOSS; SALGADO, 2020). Posteriormente, o Conselho Europeu, em comum acordo com a Comissão Europeia, adotou um programa de restrições temporárias de viagens não indispensáveis de países terceiros para o espaço da União Europeia (COMISSÃO EUROPEIA, 2020c).

Segundo Carrera e Luk (2020), o amplo conjunto de medidas unilaterais e *ad hoc*

relacionadas à gestão fronteiriça adotadas por muitos Estados-Membros resultou em um mosaico incoerente e sobreposto de restrições de mobilidade humana no espaço da UE. Ainda segundo os autores, é patente a falta de conformidade com os requisitos processuais e substantivos do acervo Schengen, e a falta de notificações completas às instituições da UE no cenário da pandemia. Nota-se a instrumentalização do acervo Schengen pelos Estados-Membros para a reintrodução de controles fronteiriços não proporcionais, resultando em restrições ilegais à livre circulação de pessoas (CARRERA; LUK, 2020).

A União Europeia, no entanto, só estabeleceu critérios comuns para o emprego de quaisquer medidas restritivas à livre circulação no contexto da pandemia em setembro de 2020 (COMISSÃO EUROPEIA, 2020b). Esses critérios são avaliados com base em diversos dados da pandemia que devem ser encaminhados semanalmente ao Centro Europeu de Prevenção e Controle de Doenças (ECDC, acrônimo em inglês), a fim de coordenar as restrições e acompanhar a situação da mobilidade transfronteiriça a nível regional, e que os dados sejam disponibilizados no mapa interativo COVID-19 Situation Dashboard, do ECDC, e na plataforma Re-open EU .

Recentemente, no dia 01 de julho de 2021, entrou em vigor o regulamento relativo ao Certificado Digital COVID da União Europeia. Trata-se de uma certificação digital de que uma pessoa foi vacinada contra a COVID-19, recebeu um resultado negativo no teste ou se recuperou da doença. O objetivo do Certificado é garantir que as restrições à livre circulação atualmente em vigor sejam gradualmente abolidas, de maneira coordenada. Em princípio, os titulares de um Certificado Digital COVID estão isentos das restrições vigentes à livre circulação, ou seja, os Estados-Membros não devem impor restrições de viagem a essas pessoas.

Percebe-se, portanto, que ao passo que os Estados-Membros adotam medidas unilaterais e nacionais para o controle e gestão de crises, nas suas variadas formas, as instituições da União Europeia se munem de providências para garantir a coordenação dessas medidas. No que tange à livre circulação, uma das mais importantes conquistas do projeto de integração regional europeu, o bloco procura garantir a sua perenidade frente às crises que se apresentam, ao mesmo tempo que os Estados-Membros resguardam a sua soberania e o controle no seu território por meio de salvaguardas jurídicas.

Em momentos de crise, os Estados-Membros voltam-se para políticas nacionais e desconfiam da capacidade de resposta da UE. Isso porque as crises impactam diretamente na provisão de políticas públicas e no bem-estar da população. Não obstante, a UE tem se provado um mecanismo resiliente a crises de diversos teores, valendo-se das necessidades surgidas no contexto de crise para a adoção de novas políticas e mecanismos, provando o valor da coordenação regional. Apesar da resiliência do bloco e do Espaço Schengen, as sucessivas crises expõem as fraturas do projeto de integração regional, evidenciando as divergências dentre os Estados-Membros e entre os Estados e as instituições europeias.

Vitória Totti Salgado

Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais 'San Tiago Dantas' (UNESP, UNICAMP, PUC-SP). E-mail: vitoria.totti@unesp.br. ORCID: 0000-0002-4059-9711

Como citar:

SALGADO, Vitória Totti. As crises de Schengen e a resiliência do projeto de integração europeu. **Cadernos de Regionalismo ODR**, São Paulo, v. 5, 2022, p.138-145. ISSN: 2675-6390.

REFERÊNCIAS

BERROD, Frédérique. The Schengen Crisis and the EU's Internal and External Borders: A Step Backwards for Security-Oriented Migration Policy? *Borders in Globalization Review*, v. 1, n. 2, p. 53-63, Spring/Summer 2020.

BÖRZEL, Tanja; RISSE, Thomas. From the euro to the Schengen crises: European integration theories, politicization, and identity politics. *Journal of European Public Policy*, v. 25, n. 1, p. 83-108, 2018.

CECCORULLI, Michaela. Back to Schengen: the collective securitisation of the EU free-border area. *West European Politics*, v. 42, n. 2, p. 302-322, 2019.

CARRERA, S.; LUK, N. C. Love thy neighbour? Coronavirus politics and their impact on EU freedoms and rule of law in the Schengen area. *CEPS Paper in Liberty and Security in Europe*, n.2020-04, Apr. 2020.

COMISSÃO EUROPEIA. Certificado Digital COVID da UE, 2021. Disponível em: https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/safe-covid-19-vaccines-europeans/eu-digital-covid-certificate_pt#como-funcionar-o-certificado. Acesso em: 18 jul. 2021

COMISSÃO EUROPEIA. Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu e ao Conselho. COVID-19: Restrições temporárias aplicáveis às viagens não indispensáveis para a UE. *Jornal Oficial da União Europeia*: Bruxelas, 16 mar. 2020a. COM(2020) 115 final. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0115&qid=1601061205950&from=E N>. Acesso em: 18 jul. 2021.

COMISSÃO EUROPEIA. Proposta de recomendação do Conselho sobre uma abordagem coordenada das restrições impostas à liberdade de circulação em virtude da pandemia de COVID-19. *Jornal Oficial da União Europeia*: Bruxelas, 4 set. 2020b. COM(2020) 499 final. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0499&qid=1601436343577&from=PT>. Acesso em: 18 jul. 2021.

COMISSÃO EUROPEIA. Comunicações das instituições, órgãos e organismos da

União Europeia. COVID-19: Orientações relativas às medidas de gestão de fronteiras para proteger a saúde e garantir a disponibilidade de bens e serviços essenciais. Jornal Oficial da União Europeia: 16 mar. 2020c. CI 86/1. Disponível em: [https://eurlex.europa.eu/legalcontent/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0316\(03\)&from=PT](https://eurlex.europa.eu/legalcontent/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0316(03)&from=PT). Acesso em: 18 jul. 2021.

COMMUNAUTÉ ÉCONOMIQUE EUROPÉENNE. Traité instituant la Communauté Économique Européenne et documents annexes. 25 mars 1957. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:11957E/TXT&from=PT>. Acesso em: 02 jun. 2021.

GUILD, Elspeth et al. Internal border controls in the Schengen area: Is Schengen crisis-proof? European Parliament Policy Department for Citizen's Rights and Constitutional Affairs. Civil Liberties, Justice and Home Affairs Committee (LIBE Committee). June 2016. Disponível em: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_STU\(2016\)571356](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_STU(2016)571356). Acesso em: 18 jul. 2021.

GUILD, Elspeth et al. What is happening to the Schengen borders? CEPS Paper in Liberty and Security in Europe, n. 86, Dec. 2015.

WASSENBERG, Birte. The Schengen Crisis and the End of the Myth of "Europe Without Borders". *Borders in Globalization Review*, v. 1, n. 2, p. 30-39, Spring/Summer 2020.

WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO). WHO Coronavirus (COVID-19) Dashboard, 2021. Disponível em: https://covid19.who.int/?gclid=Cj0KCQjwxdSHBhCdARIsAG6zhIVYhjFyTzu5VUDQgqQ5w_PBvNMMgenn0uBd8x-jVPkPjFm2UTHIHgyaAqutEALw_wcB. Acesso em: 18 jul. 2021.

30 ANOS DE MERCOSUL: UM BALANÇO DA INTEGRAÇÃO REGIONAL¹

Marcus Murer de Salles

O Mercosul completou 30 anos neste março de 2021. No entanto, apesar de ser um dos pilares mais importantes da política externa brasileira, o nível de conhecimento público a respeito do bloco está muito aquém da relevância que o mesmo representa para o Brasil, em termos de estratégia de desenvolvimento econômico, de integração regional e de inserção internacional.

Ao longo dos 30 anos, o Mercosul consolidou uma agenda de integração com uma clara natureza multidimensional, que vem avançando na consecução dos diversos objetivos atuais do bloco, que já superaram os limitados objetivos econômico-comerciais do Tratado de Assunção, assinado em 26 de março de 1991.

Em termos de agenda econômica e comercial, há um amplo e profundo processo de renovação do marco regulatório de direito econômico, notoriamente desfasado, e que com esse processo de renovação, passou a habilitar juridicamente o Mercosul em suas frentes de inserção regional e internacional, com as múltiplas frentes de negociação que estão em andamento.

Nesse sentido, a agenda de relacionamento externo seja talvez a frente mais debatida do Mercosul. O bloco chega aos 30 anos com uma agenda de relacionamento externo extremamente diversificada, com acordos e negociações comerciais com mais de 90 países de todos os continentes. No entanto, a complexa engenharia institucional do Mercosul para conduzir as negociações externas faz com que essa agenda avance com a devida cautela que exige um processo de negociação de acordo comercial, em razão do

enorme impacto (econômico, social e ambiental) que o mesmo provoca no desenvolvimento dos Estados-Partes. O debate a respeito do Acordo do Mercosul com a União Europeia é um caso paradigmático nesse sentido.

A agenda social e cidadã do Mercosul também vive um momento de consolidação, com a recente publicação do Estatuto da Cidadania. Ao longo dos últimos 30 anos, houve uma grande profusão de normas que visaram assegurar direitos fundamentais aos nacionais dos Estados-Partes, mas que nunca havia sido recompilado de maneira sistematizada com a finalidade de criar um rol de direitos fundamentais consolidados, como pretende ser o Estatuto.

Por fim, a agenda de reforma institucional do Mercosul que busca enfrentar problemas históricos da organização internacional: por um lado, a grande proliferação de órgãos e foros, que gera descoordenação e falta de transparência nos processos decisórios do bloco; por outro, o grande atraso tecnológico que vive a região, pela falta de uma ampla agenda de transformação digital. Ambos os desafios vem sendo enfrentados de maneira sistemática nos anos recentes e começam a apresentar resultados pontuais e discretos, mas inovadores para os parâmetros do Mercosul.

Essa capacidade de renovação e ampliação dos seus objetivos, de construir agendas multidimensionais de integração regional, e de avançar gradual e constantemente ao longo dos últimos 30 anos nas mais variadas frentes de trabalho, são atualmente as grandes fortalezas do Mercosul e, ao mesmo tempo, as fontes dos seus maiores críticas e desafios.

¹ Este artigo foi publicado previamente em Março/2021 no jornal A Tribuna em decorrência do aniversário de 30 anos do Mercado Comum do Sul (Mercosul). Devido o início da presidência pró-tempore do Brasil no Mercosul (julho/2021), o Observatório traz este texto para refletir sobre alguns pontos importantes para o momento atual do bloco.

Marcus Maurer de Salles

Professor Adjunto do Departamento de Relações Internacionais da Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP). Pesquisador do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Doutor em Integração da América Latina pela Universidade de São Paulo (USP). E-mail: marcus.salles@unifesp.br. Orcid: 0000-0002-8568-3351

Como citar:

SALLES, Marcus Maurer. 30 anos de MERCOSUL: um balanço da integração regional. **Cadernos de Regionalismo ODR**, São Paulo, v. 5, 2022, p.148-150. ISSN: 2675-6390.

A INVISIBILIDADE DOS POVOS INDÍGENAS NO ACORDO MERCOSUL-UNIÃO EUROPEIA E A COLONIALIDADE DO PODER NA INTEGRAÇÃO REGIONAL SUL-AMERICANA

Valéria Graziano

Embora a negociação do Acordo MERCOSUL-União Europeia se arraste desde os primórdios da criação do bloco sul-americano no início da década de 1990, o anúncio da conclusão do processo negociador em junho de 2019 suscitou novos debates sobre seus possíveis impactos para os países dos dois lados do Atlântico. A entrada em vigor do acordo ainda depende da ratificação pelos parlamentos nacionais e da União Europeia e, desde tal anúncio, a questão ambiental tem sido mobilizada por diferentes atores políticos e sociais como forma de barganha e pressão, a partir de interesses diversos. Parlamentares europeus têm manifestado preocupação com relação ao aumento expressivo do desmatamento e das queimadas na região sul-americana e, de maneira mais específica, com relação aos posicionamentos antiambientalistas do governo de Jair Bolsonaro. Mas, embora a questão ambiental seja destacada nos posicionamentos críticos ao acordo, pouco se discute sobre seus impactos para os povos indígenas da região.

Neste sentido, é preciso chamar a atenção para o fato de que a conclusão do processo negociador acontece num momento em que os direitos dos povos indígenas são violados em níveis alarmantes no Brasil. A situação tem sido agravada nos últimos anos, dentre outros fatores, pelo enfraquecimento de instituições como a Fundação Nacional do Índio (FUNAI), o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) e o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos

Naturais Renováveis (IBAMA); pela ausência de políticas públicas específicas para os povos indígenas durante a pandemia de Covid-19; pela negligência com relação ao aumento do desmatamento e ao avanço das fronteiras agropecuárias em territórios ancestrais indígenas; e, ainda, pelas alianças políticas do atual governo com a Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA), conhecida como bancada ruralista.

Em seu mais recente relatório sobre a Situação dos Direitos Humanos no Brasil, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) alertou para a “grave e preocupante” situação dos povos e comunidades indígenas do Brasil, e manifestou preocupação com relação ao “processo de revisão das políticas indigenistas e ambientais do país, o que tem favorecido as ocupações ilegais das terras ancestrais, encorajado atos de violência contra suas lideranças e comunidades indígenas, e autorizado a destruição ambiental de seus territórios” (OAS, 2021).

A CIDH também tem reiterado a preocupação com Projetos de Lei (PLs) em tramitação no Congresso Nacional que podem representar sérios retrocessos aos direitos dos povos indígenas no país (CIDH, 2021). A comissão entende que, se aprovados, tais PLs agravarão “o desmatamento e atos de agressão, perseguição e assassinatos de pessoas indígenas em retaliação ao seu trabalho em defesa de seus territórios”. Dentre os inúmeros projetos em tramitação, destaca-se o Decreto Legislativo No. 177/2021, que autorizaria o Presidente da República a denunciar a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre Povos Indígenas e Tribais¹.

Diante de tal situação, seis denúncias contra o presidente brasileiro já foram encaminhadas, por distintos atores nacionais e internacionais, ao Tribunal Penal Internacional (TPI)². No dia 09 de agosto deste ano, Dia Internacional dos Povos Indígenas, a Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB) protocolou uma denúncia no TPI (APIB, 2021b) a partir de relatório que apresenta acusações de crime contra a humanidade e crime de genocídio contra os povos indígenas do Brasil, tipos previstos no Estatuto de Roma, de 1998, que criou a corte internacional. Na Declaração do Abril Indígena – Acampamento Terra Livre 2021, as organizações indígenas brasileiras afirmam que a política “genocida e ecocida” do atual governo “encontrou na Pandemia da Covid-19 um solo fértil para ‘passar a boiada’, o que tem levado ao aumento da violência e dos conflitos” (APIB, 2021a).

De acordo com o informe O acordo comercial MERCOSUL-União Europeia: riscos e desafios para os povos indígenas no Brasil, elaborado pelo antropólogo Ricardo Verdum e publicado recentemente pelo Grupo de Trabalho Internacional para Assuntos Indígenas (IWGIA, na sigla em inglês), embora não se possa afirmar que os projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional tenham relação direta com o Acordo MERCOSUL-União Europeia, “o fato de a produção agropecuária ter nesse acordo grande relevância, faz com que ele não deixe de ser, voluntária e involuntariamente, um motor impulsionador das medidas propostas” (VERDUM, 2021). O informe explica que, à medida que o acordo aumentar a dependência das economias nacionais sul-americanas com relação à tal produção, aumentará também a pressão pela ampliação das fronteiras agropecuárias – especialmente em áreas da Amazônia, do Cerrado e do Pantanal –, o que resultará em maior “pressão pelo controle de uso e exploração dos territórios indígenas, estejam eles reconhecidos/titulados ou em processo de delimitação pelo Estado brasileiro” (VERDUM, 2021).

Ponte e Santos (2020) concordam que, ao reforçar “o modelo de dependência pós-colonial de exportação de commodities e importação de industrializados”, o acordo tende a aprofundar os efeitos perversos de tal modelo econômico, incluindo a perda de biodiversidade, o aumento do desmatamento e da grilagem, da contaminação dos solos e dos mananciais, e da emissão de gases de efeito estufa, assim como o aumento da violência e das ameaças à soberania alimentar, à segurança e aos modos de vida de camponeses, povos indígenas e comunidades tradicionais. Os autores chamam atenção para o fato de que, embora o Acordo MERCOSUL-União Europeia tenha sido apresentado como um pacto que contribuirá para que os Estados partes assumam padrões ambientais mais altos, o documento “não avança em como isso seria possível de fato, trazendo capítulos contraditórios entre si e com potenciais violações socioambientais” (PONTE e SANTOS, 2020).

A pesquisa realizada pelo IWGIA demonstrou que, entre os documentos que integram o Acordo, existem apenas duas menções explícitas relacionadas aos povos indígenas e nenhuma menção é feita ao tema do reconhecimento e titulação de seus territórios:

No capítulo Comércio de Desenvolvimento Sustentável (Trade and Sustainable Development), no artigo 8º, Comércio e Gestão

Sustentável das Florestas (Trade and Sustainable Management of Forests), consta que “As Partes reconhecem a importância do manejo florestal sustentável e o papel do comércio na prossecução deste objetivo e da restauração florestal para a conservação e uso sustentável”, e que cada Parte deverá promover, conforme apropriado e com seu consentimento prévio informado, a inclusão de comunidades locais baseadas na floresta e povos indígenas em cadeias de abastecimento sustentáveis de madeira e produtos florestais não madeireiros, como meio de melhorar seus meios de subsistência e de promover a conservação e uso sustentável das florestas. Também há uma breve e geral referência no Capítulo que trata de Propriedade Intelectual (Intellectual Property), artigo X.2 (VERDUM, 2021).

Embora as populações indígenas estejam entre os grupos mais vulneráveis e empobrecidos da América Latina (ONU, 2010), as questões relacionadas a seus direitos estiveram historicamente ausentes nas agendas de integração sul-americana e nos projetos de desenvolvimento regional. Ao reforçarem a concepção hegemônica de desenvolvimento, centrada na ideia de progresso econômico e baseada na exploração infinita da natureza e da vida, os projetos integracionistas, pelo contrário, acabam por acentuar as violações dos direitos dos povos indígenas.

Como explicam Nicolao e Juanena (2014), o modelo de desenvolvimento adotado pelo MERCOSUL desde sua criação na década de 1990, num contexto marcado pela imposição de políticas econômicas neoliberais, resultou em mais invasões a territórios ancestrais, expulsão forçada e outras violências, acentuando a condição de pauperização dessas populações durante a primeira década de existência do bloco. Ao analisarem a iniciativa Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), concebida nos anos 2000, Porto-Gonçalves e Quental (2012) afirmam que os projetos de integração regional se baseiam em “uma lógica territorial que concebe grandes áreas do espaço geográfico sul-americano como sendo vazios demográficos”, e a natureza é entendida como “simples obstáculo a ser superado pela engenharia”. Os autores ressaltam que, “não por acaso, a expropriação de muitas populações de suas terras, bem como a ocorrência de inúmeros conflitos territoriais, tem sido recorrente na execução dos empreendimentos de integração de infraestrutura regional ora em curso” (PORTO-GONÇALVES; QUENTAL, 2012).

Na virada do século, com a chegada ao poder de governos considerados

progressistas em diversos países sul-americanos e a constituição da chamada onda rosa³, a integração regional entrou em uma nova fase, que ficou conhecida como regionalismo pós-liberal ou pós-hegemônico, no sentido de ressaltar a transição de uma integração econômica neoliberal para um modelo baseado no fortalecimento do papel do Estado e na redução de desigualdades e das assimetrias regionais (SANAHUJA, 2009; LO BRUTTO; CRIVELLI, 2019). No âmbito do MERCOSUL, essa nova fase se traduziu no aprofundamento das agendas políticas e sociais, incluindo a ampliação da estrutura institucional do bloco e a criação de espaços e mecanismos voltados à participação social.

Neste período, foram criados o Instituto Social do MERCOSUL (ISM), em 2007; a Comissão de Coordenação de Ministros de Assuntos Sociais do MERCOSUL (CCMASM), em 2008; o Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos (IPPDH), em 2009; e a Reunião de Autoridades sobre Povos indígenas (RAPIM), em 2014. A criação de tais estruturas contribuíram para que as questões relacionadas aos direitos indígenas fossem sendo, aos poucos, incorporadas nas discussões do bloco. A aprovação da Declaração das Nações Unidas sobre Direitos dos Povos Indígenas, em 2007, e as discussões em torno da Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas, aprovada pela OEA em 2016, certamente também contribuíram para que as reivindicações dos povos indígenas fossem introduzidas nas agendas regionais.

Todavia, embora tenha aparecido cada vez mais nos discursos políticos deste contexto da onda rosa, as questões relacionadas aos direitos indígenas seguiram ausentes nos principais instrumentos estratégicos e projetos de cooperação regional do MERCOSUL, ficando tal agenda restrita a âmbitos mais específicos, como a RAPIM. A temática não aparece, por exemplo, entre as prioridades da área de Cooperação Internacional do MERCOSUL (MERCOSUL/CMC/DEC. N° 23/14). Com relação ao IPPDH, Nicolao e Juanena (2014) afirmam que, embora o instituto tenha introduzido discussões relevantes sobre políticas públicas interculturais, “las poblaciones indígenas no cuentan con un lugar prioritario en las acciones que lleva adelante este organismo en materia de promoción de políticas de derechos humanos”.

Apesar da introdução da temática nas agendas do bloco, na prática, pouco se avançou com relação à proteção e promoção dos direitos indígenas, e menos ainda com

relação à participação dos povos indígenas nos processos decisórios do MERCOSUL. É preciso lembrar também que, ao mesmo tempo que promoviam uma maior visibilidade das reivindicações de grupos historicamente subalternizados, os governos progressistas deste período continuaram a priorizar um modelo de desenvolvimento econômico baseado na exportação agropecuária e no extrativismo, resultando em contradições e limitando a efetivação dos direitos desses povos.

Dessa maneira, com o anúncio em 2019 da conclusão do processo negociador do Acordo MERCOSUL-União Europeia, povos indígenas, camponeses e comunidades tradicionais, em articulação com organizações não governamentais nacionais e internacionais, têm atuado no sentido de pressionar governos dos dois blocos e sensibilizar a opinião pública sobre os impactos negativos do acordo para suas populações. Reivindicam, ademais, o direito à consulta livre, prévia e informada sobre medidas que possam afetar suas comunidades, conforme estabelecido pela Convenção 169 da OIT. Lideranças indígenas brasileiras realizaram viagens ao continente europeu com o objetivo de denunciar as atuais violações de direitos, alertando para o possível agravamento da situação com a entrada em vigor do acordo e chamando a atenção para a ausência de consulta prévia e de mecanismos de participação no processo decisório.

A Frente contra o Acordo MERCOSUL-União Europeia e EFTA-MERCOSUL⁴, criada neste contexto, publicou em dezembro de 2020 um manifesto assinado por 120 organizações da sociedade civil brasileira (INESC, 2020), dentre elas organizações indígenas como a APIB, que convoca o parlamento a promover um amplo debate sobre os impactos do acordo. O documento afirma que, embora o documento esteja baseado em três pilares, “o pilar comercial tem primazia e os elementos ditos de proteção aos direitos humanos e ambiental ficam em segundo plano”. Desse modo, caracteriza como retóricas as alusões às questões ambientais e climáticas no texto do acordo, destacando o fato de que “o capítulo de comércio e desenvolvimento sustentável não fornece mecanismos para sua exigibilidade”.

A ausência dos direitos dos povos indígenas no âmbito do Acordo MERCOSUL-União Europeia representa uma clara expressão da histórica exclusão desses povos dos projetos de integração regional. Retomando a famosa tese do ambientalista e ativista Chico Mendes de que “não há defesa da floresta sem os povos da floresta”, Porto-

Gonçalves e Quental (2012) ressaltam que esses povos lutam pela reapropriação social da natureza. Ao questionarem a separação cultura-natureza, que resulta em sua apropriação como recurso pelo capitalismo global, tais movimentos alertam que a atual crise, para além de sua dimensão ambiental, trata-se de uma crise civilizatória. Neste sentido, contribuem para a reconfiguração do debate político-epistêmico.

A invisibilidade dos povos indígenas tanto nos projetos políticos regionais quanto nos estudos sobre regionalismo e, de maneira mais ampla, no campo disciplinar das Relações Internacionais, resulta da contínua reprodução, nas sociedades latino-americanas, da colonialidade do poder, do ser, do saber, da natureza e da vida⁵. Assim, diante da ameaça para os povos indígenas que representa a entrada em vigor do Acordo MERCOSUL-União Europeia, é preciso assumir a urgência de descolonizar as Relações Internacionais na região tanto em suas dimensões políticas quanto teórico-epistêmicas. A integração regional latino-americana precisa urgentemente ser repensada a partir de modos de vida e saberes diversos, tal como propõem os movimentos indígenas latino-americanos que, por meio de cosmovisões ancestrais como a concepção andina do *vivir bien/ buen vivir*⁶, indicam a possibilidade de construção de horizontes civilizacionais outros.

Notas

¹ A Convenção sobre Povos Indígenas e Tribais (Nº 169) é um tratado internacional adotado pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) em 1989, com o objetivo de superar práticas discriminatórias que afetam os povos indígenas e assegurar que participem na tomada de decisões que impactam suas vidas.

² Trata-se da primeira corte internacional de caráter permanente, criada em 2002, pelo Estatuto de Roma. Tem como mandato investigar e, quando justificado, julgar indivíduos acusados dos seguintes crimes: genocídio, crimes de guerra, crimes contra a humanidade e o crime de agressão.

³ Contexto político que marcou a América Latina entre o final da década de 1990 e primeira década de 2000, caracterizado pela chegada ao poder de presidentes considerados de esquerda e centro-esquerda em diversos países da região. Além da expressão *onda rosa*, tal contexto tem sido denominado também como *progressismo latino-americano*.

⁴ Foram concluídas em agosto de 2019 as negociações do acordo de livre comércio entre o MERCOSUL e a Associação Europeia de Livre Comércio (EFTA), bloco integrado por Suíça, Noruega, Islândia e Liechtenstein.

⁵ Para o sociólogo peruano Aníbal Quijano (2005), a colonialidade do poder se constitui como um fenômeno muito mais complexo e profundo que o colonialismo, abarcando não apenas suas dimensões políticas, econômicas e militares, mas também epistemológicas e ontológicas. Ou seja, o fim do colonialismo não representou o fim da colonialidade como padrão mundial de poder que se originou e se mundializou a partir da conquista da América Latina nos séculos XIV e XV, o qual definiria a Europa Ocidental como centro hegemônico e configuraria o atual padrão de poder, baseado na colonialidade, na modernidade e na globalidade. As noções de raça e o racismo constituíram as bases do padrão de poder colonial, que se estruturou e continua a se estruturar a partir de quatro eixos centrais: a colonialidade do poder, baseado em um sistema de classificação social e identitária, que dá origem à hierarquização racial e sexual; a colonialidade do saber, a partir do eurocentrismo como perspectiva única de conhecimento; a colonialidade do ser, por meio

da inferiorização, subalternização e desumanização dos não-europeus e/ou não-brancos; e a colonialidade da natureza e da vida (SANTOS, 2010; WALSH, 2008).

- ⁶ Algumas das expressões indígenas que foram traduzidas e deram origem à noção de buen vivir/vivir bien são: sumak kawsay (quechua); suma qamaña (aymara); teko pora (guarani); küme mogen (mapuche). Ressalta-se a necessidade de reconhecer as diferenças em termos de significações e apropriações, próprias de cada contexto e cultura.

Valéria Graziano

Doutoranda em Ciências Sociais pela Universidad de Salamanca, Espanha. Mestra em Estudos Culturais pela Universidade de São Paulo (USP). Mestra em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional pela Universidade de Brasília (UNB). Email: valeria.graziano@gmail.com. Orcid: 0000-0003-3585-0163

Como citar:

GRAZIANO, Valéria. A invisibilidade dos povos indígenas no Acordo MERCOSUL-União Europeia e a colonialidade do poder na integração regional sul-americanal. **Cadernos de Regionalismo ODR**, São Paulo, v. 5, 2022, p.151-158. ISSN: 2675-6390.

REFERÊNCIAS

APIB. Declaração do Abril Indígena – Acampamento Terra Livre 2021. Online, 05 de abril de 2021a. Disponível em: <https://apiboficial.org/2021/04/05/uniao-e-luta-dos-povos-indigenas-contra-os-virus-que-nos-matam/>. Acesso em: 12 de outubro de 2021.

APIB. Inédito: APIB denuncia Bolsonaro, em Haia, por genocídio indígena. Online, 09 de agosto de 2021b. Disponível em: <https://apiboficial.org/2021/08/09/inedito-apib-denuncia-bolsonaro-em-haia-por-genocidio-indigena/>. Acesso em: 12 de outubro de 2021.

BRASIL. Decreto Legislativo No. 177/2021. Autorização ao Presidente da República para denunciar a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho. Câmara dos Deputados: Brasília, 2021.

CIDH. Situação dos direitos humanos no Brasil. 2021. Disponível em: <https://www.oas.org/pt/cidh/relatorios/pdfs/Brasil2021-pt.pdf>. Acesso em: 19 de outubro de 2021.

CIDH. A CIDH manifesta preocupação com projetos de lei que poderiam constituir uma ameaça aos direitos humanos dos povos indígenas no Brasil. Disponível em: <https://www.oas.org/pt/CIDH/jsForm/?File=/pt/cidh/prensa/notas/2021/236.asp>. Acesso em: 19 de outubro de 2021.

INESC. Mais de 100 organizações assinam carta contra acordo Mercosul-UE. Online, 17 de dezembro de 2020. Disponível em: <https://www.inesc.org.br/mais-de-100-organizacoes-assinam-carta-contra-acordo-mercosul-ue/>. Acesso em: 12 de outubro de 2021.

LO BRUTTO, G; CRIVELLI, E. El panorama actual de la integración regional en América Latina. In: KERN, A. et al. La cooperación Sur-Sur en América Latina y el Caribe: balance de una década (2008-2018). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO, 2019.

MARIANO, Karina L. P. Algumas reflexões sobre o Acordo Mercosul-União Europeia. Observatório de Regionalismo, online. Disponível em: <http://observatorio.repri.org/2019/07/30/algumas-reflexoes-sobre-o-acordo-mercosul->

uniao-europeia/. Acesso em: 18 de outubro de 2021.

MERCOSUL. MERCOSUR/CMC/DEC. N° 23/14. Cooperación en el MERCOSUR. Paraná, 2014.

NICOLAO, Julieta; JUANENA, Mara; ¿Hacia una mayor visibilización de las demandas de los pueblos indígenas en el MERCOSUR?; O. García; Densidades; 16; 9-2014; 61-82. Disponível em: <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/34902?show=full> . Acesso em: 18 de outubro de 2021.

OAS. OEA/Ser.L/V/II. Doc.9/21. Situação dos direitos humanos no Brasil: Aprovado pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos em 12 de fevereiro de 2021. Disponível em: <https://www.oas.org/pt/cidh/relatorios/pdfs/Brasil2021-pt.pdf> . Acesso em: 15 de outubro de 2021.

OEA. Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas. Santo Domingo, 2016. Disponível em: https://www.oas.org/en/sare/documents/DecAmIND_POR.pdf. Acesso em: 15 de outubro de 2021.

OIT. Convenção sobre Povos Indígenas e Tribais (N° 169). 1989. Acesso em: 15 de outubro de 2021. Disponível em: https://www.ilo.org/brasilia/noticias/WCMS_781508/lang--pt/index.htm .

ONU. Declaração das Nações Unidas sobre Direitos dos Povos Indígenas. 2007. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Declaracao_das_Nacoes_Unidas_sobre_os_Direitos_dos_Povos_Indigenas.pdf. Acesso em: 15 de outubro de 2021.

ONU. La situación de los pueblos indígenas del mundo. Online, janeiro de 2010. Disponível em: <https://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/SOWIP/press%20package/sowip-press-package-es.pdf>. Acesso em: 15 de outubro de 2021.

PONTE, Emmanuel; SANTOS, Maurren. O acordo UE-Mercosul e o Cerrado. Le Monde Diplomatique Brasil, Edição 162, 28 de dezembro de 2020. Disponível em: <https://diplomatique.org.br/o-acordo-ue-mercopol-e-o-cerrado/>. Acesso em: 19 de outubro de 2021.

PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter; QUENTAL, Pedro de Araújo. Colonialidade do poder e os desafios da integração regional na América Latina. Polis Revista Latinoamericana, 31, 2012, online.

QUIJANO, Aníbal. Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina. In: LANDER, Edgardo (org.). A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latino-americanas. Colección Sur-Sur, CLACSO, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina, 2005.

SANAHUJA, J. A. Del “regionalismo abierto” al “regionalismo post-liberal”. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina. Anuario de La Integración regional de América Latina y el Gran Caribe, 2009.

SANTOS, Boaventura de Souza. Refundación del Estado en América Latina. Perspectivas desde una epistemología del Sur. Lima: Instituto Internacional de Derecho y Sociedad; Programa Democracia y Transformación Global, 2010.

VERDUM, Ricardo. O Acordo Comercial MERCOSUL-União Europeia: riscos e desafios para os povos indígenas no Brasil. Copenhague: IWGIA - Grupo Internacional de Trabalho sobre Assuntos Indígenas, 2021. Disponível em: <https://www.iwgia.org/en/documents-and-publications/documents/531-iwgia-o-acordo-comercial-mercosul-uni%C3%A3o-europeia-brasil-2021/file.html> . Acesso em: 10 de outubro de 2021.

WALSH, Catherine. Interculturalidad, plurinacionalidad y decolonialidad: las insurgencias político-epistémicas de refundar el Estado. Tabula Rasa, online, 2008 (Julio-Diciembre). Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=39600909> . Acesso: 15 de outubro de 2021.

REGIONALISMO E POLÍTICAS PÚBLICAS

Gabriela Dorneles Ferreira da Costa

Um dos aspectos das instituições e organizações regionais que nem sempre é lembrado é o das políticas públicas. O estudo de políticas públicas em instituições regionais é recente, inclusive pelo fato de o campo de estudo das Políticas Públicas ser posterior tanto à construção do campo da Ciência Política quanto ao surgimento da disciplina de Relações Internacionais. Todavia, sabe-se que os espaços regionais são espaços de trocas entre os países-membros em termos de suas políticas públicas e de potencial construção de políticas públicas comuns.

Uma política pública é definida como uma ação intencional de um governo com objetivos a serem alcançados e envolvem “embates em torno de interesses, preferências e ideias” (SOUZA, 2006, p. 25). No âmbito das instituições regionais, as interações em termos de políticas públicas dependem da agenda e da profundidade do processo integracionista. O alinhamento de políticas públicas entre os países-membros pode se referir apenas a um tema específico no âmbito de suas políticas externas ou avançar para políticas públicas amplas e das mais vastas searas (como saúde, educação, trabalho etc.). Igualmente, essa interação pode variar num continuum entre o mero compartilhamento de experiências em termos de políticas públicas até a construção de uma política pública comum a todos os membros da instituição regional. Nesse sentido, em se tratando de regionalismo e política pública, Luján (2009) construiu um quadro de institucionalidade para políticas públicas regionais:

Quadro 1 – Modelos de Institucionalidade para Políticas Públicas Regionais

	Condução centralizada	Alianças estratégicas	Modelos de redes
Configuração política	Federação	Confederação	Comunidade
Unicidade da política pública	Uma única política pública regional	Programa conjunto e autonomia de execução	Política nacionais autônomas
Tipo de condução	Direção	Coordenação	Articulação
Instituição responsável	Executivo	Parlamento regional	Executivos
Orçamento	Orçamento institucional	Orçamento global e orçamentos nacionais	Orçamentos nacionais
Avaliação	Controle de gestão	Avaliação conjunta	Avaliação por nó
Princípio ordenador	Governo regional	Supranacionalidade	Intergovernamentalidade
Níveis	Um nível conexo	Dois níveis	Um nível desconexo

Fonte: Adaptado de Luján (2009, p. 191, tradução nossa).

Como o modelo criado por Luján (2009) demonstra, a unidade da política pública pode não existir (políticas nacionais autônomas), pode ser parcial (programa conjunto e autonomia de execução) ou pode constituir uma política pública regional única. De todo modo, Ives (2018) demonstra como a transferência de políticas públicas é um mecanismo recorrente dos Estados-partes de instituições multilaterais para socializar seu modelo de Estado, inclusive no âmbito das instituições regionais. A transferência de políticas públicas é definida como “um processo no qual o conhecimento sobre políticas, arranjos administrativos, instituições e ideias de um ambiente político (passado ou presente) é usado para o desenvolvimento de políticas, arranjos administrativos, instituições e ideias em outro ambiente político” (IVES, 2018, p. 7). Tal prática é um recurso empregado pelos Estados para impactar as relações de poder.

Nesse quadro, há dois cenários: o das instituições supranacionais e o das instituições intergovernamentais. Isso se deve ao fato de o desenho institucional balizar as dinâmicas de relações em muitos aspectos, tais como a profundidade e a autonomia dos Estados para gerarem políticas públicas e socializarem as suas respectivas experiências. Além disso, quando falamos de regionalismo e políticas públicas é preciso ter em mente que há dois componentes em constante tensão, o técnico e o político:

O primeiro é responsável pelo gerenciamento de operações, planejamento de atividades, controle da gestão e desenvolvimento de capacidade. O segundo centra-se na construção da legitimidade do processo, na obtenção do reconhecimento dos diferentes atores envolvidos e na procura do apoio económico, social e político que toda política requer. Estimula o comprometimento dos atores relevantes,

busca seu apoio, gera recursos tangíveis e intangíveis e permite que a política, que se desdobra em um campo de forças em disputa, dê frutos. (LUJÁN, 2009, p. 190, tradução nossa).

Conforme Luján (2009), a fim de garantir maior probabilidade de sucesso, a institucionalização de políticas públicas regionais deveria começar por um acordo político e social amplo para resolver problemas específicos, e não problemáticas gerais. Por outro lado, Ives (2018) menciona possíveis dificuldades de organização regionais adentrarem temas específicos por isso envolver o adensamento do debate, quando muitas vezes as organizações regionais se limitam a debates rasos no campo da concertação política entre as partes. De todo modo, independentemente da disposição e/ou da capacidade dos Estados-membros de adentrar tópicos específicos e complexos na agenda da organização regional, Luján (2009) apresenta os três seguintes modelos de geração de políticas públicas regionais:

Com isso, percebe-se que, embora o debate seja recente, já se constroem elaborações teóricas importantes para: (i) compreendermos este aspecto específico das dinâmicas das

Quadro 2 – Modelos de Geração de Políticas Públicas Regionais

	Racionalismo	Incrementalismo	Radicalismo Seletivo
Tipo de diagnóstico	Diagnóstico exaustivo	Diagnóstico rigoroso	Diagnóstico focalizado
Tamanho do conjunto de alternativas	Elaboração de todas as alternativas	Análise de algumas alternativas	Análise em profundidade de poucas alternativas
Alcance da ponderação de custos	Ponderação de custos de todas as alternativas	Ponderação de custos de cada alternativa gerada	Ponderação de custos das alternativas principais
Tipo de interação	Tomada de decisões	Negociação	Estratégia
Tipo de aprendizado realizado	Aprendizado por dedução	Aprendizado por indução	Aprendizado por abdução
Tipo de alternativa selecionada	Seleção da alternativa ótima	Seleção da alternativa satisfatória	Seleção das alternativas de alto impacto

Fonte: Adaptado de Luján (2009, p. 188, tradução nossa).

instituições regionais; e (ii) pensarmos os modelos de instituições regionais que queremos construir perante o adensamento das interações internacionais em termos de políticas públicas. Este texto não teve o objetivo de aprofundar as perspectivas do estudo das relações entre regionalismo e políticas públicas, mas sim introduzir o debate e lançar luz a este tema importante tanto para a Academia, sobretudo para as disciplinas do campo das Ciências Sociais, quanto para o setor público.

Gabriela Dorneles Ferreira da Costa

Mestra em Relações Internacionais pelo Programa Interinstitucional de Pós-Graduação em Relações Internacionais “San Tiago Dantas” (UNESP, UNICAMP, PUC-SP). E-mail: gabrielaferreiracosta@gmail.com. Orcid: 0000-0002-1967-1467

Como citar:

COSTA, Gabriela Dorneles Ferreira de. Regionalismo e Políticas Públicasl. **Cadernos de Regionalismo ODR**, São Paulo, v. 5, 2022, p.162-165. ISSN: 2675-6390.

REFERÊNCIAS

LUJÁN, Carlos. Una reflexión sobre los soportes institucionales para viabilizar políticas públicas regionales. In: CAETANO, Gerardo (org.). La Reforma Institucional del MERCOSUR: del diagnóstico a las propuestas. Montevideo: Ediciones Trilce, 2009. p. 183-197.

IVES, Diogo. A teorização de processos de integração regional pela perspectiva da transferência de políticas públicas. OIKOS (Rio de Janeiro), v. 17, n. 1, 2018.