REVISTA DO PROGRAMA DE DIREITO DA UNIÃO EUROPEIA

Número 10

Cátedra Jean Monnet da FGV Direito Rio

Organizadora

Paula Wojcikiewicz Almeida

Education and Culture DG
Lifelong Learning Programme

FGV DIREITO RIO

REVISTA DO PROGRAMA DE DIREITO DA UNIÃO EUROPEIA

CÁTEDRA JEAN MONNET DA FGV DIREITO RIO

Edição produzida pela FGV Direito Rio

Praia de Botafogo, 190 | 13º andar
Rio de Janeiro | RJ | Brasil | CEP: 22250-900
55 (21) 3799-5445
www.fgv.br/direitorio

REVISTA DO PROGRAMA DE DIREITO DA UNIÃO EUROPEIA

CÁTEDRA JEAN MONNET DA FGV DIREITO RIO

Número 10

ORGANIZADORA
PAULA WOJCIKIEWICZ ALMEIDA

EDIÇÃO FGV DIREITO RIO
Obra Licenciada em Creative Commons
Atribuição — Uso Não Comercial — Não a Obras Derivadas



Impresso no Brasil.
Fechamento da 1ª edição em julho de 2019.
Este livro consta na Divisão de Depósito Legal da Biblioteca Nacional.

Este material, seus resultados e conclusões são de responsabilidade dos autores e não representam, de qualquer maneira, a posição institucional da Fundação Getulio Vargas / FGV Direito Rio.

Coordenação: Rodrigo Vianna, Sérgio França e Thaís Mesquita
Capa: Thales Estefani
Diagramação: Leandro Collares — Selênia Serviços
1ª revisão: Erika Nogueira
2ª revisão: Marcia Glenadel Gnanni

Ficha catalográfica elaborada pela
Biblioteca Mario Henrique Simonsen / FGV

Revista do Programa de Direito da União Europeia: cátedra Jean Monnet dda FGV Direito Rio. — N.10 (2019)-. — Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, 2019.
168 p.

Organizadora: Paula Wojcikiewicz Almeida.
Inclui bibliografia.
ISBN: 978-85-9597-035-9

1. União Europeia – Periódicos. 2. Direito internacional público – Periódicos. I. Almeida, Paula Wojcikiewicz. II. Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getulio Vargas.

CDD — 341.115

SUMÁRIO

I — APRESENTAÇÃO DA OBRA 7

II — ARTIGOS 11

REPENSANDO O CONCEITO DE SEGURANÇA HÍDRICA APLICADO À GESTÃO DOS AQUÍFEROS TRANSFRONTEIRIÇOS: ESTUDO DE CASO ENTRE MERCOSUL E UNIÃO EUROPEIA 13
Beatriz Mendes Garcia Ferreira

REGULAÇÃO FINANCEIRA GLOBAL E O CASO DA UNIÃO EUROPEIA — BREVES NOTAS 27
Bernardo Kruel de Souza Lima

POPULISMO NO PRIMEIRO MUNDO: A ORDEM INTERNACIONAL LIBERAL E A ALIANÇA TRANSATLÂNTICA EM QUESTÃO 41
Felipe Augusto Chagas Nacif de Moraes

A POLÍTICA INDUSTRIAL PARA O SETOR AUTOMOTIVO NA UNIÃO EUROPEIA E NO MERCOSUL-BRASIL: AINDA HÁ ESPAÇO PARA POLÍTICAS NACIONAIS? 59
Francesco Trapanese

TUTELA AMBIENTAL REGIONAL NO MERCOSUL: PERSPECTIVAS E DESAFIOS APÓS O ACORDO-QUADRO SOBRE MEIO AMBIENTE (AQMAM) 83
Helena Marino Lettieri de Campos

AS RELAÇÕES TURCO-EUROPEIAS EM TEMPOS DE RECONFIGURAÇÕES ESTRATÉGICAS: PASSADO, PRESENTE E INCERTO FUTURO 101
Letícia Figueiredo Ferreira

ACORDOS BILATERAIS DE INVESTIMENTO NA UNIÃO EUROPEIA APÓS O TRATADO DE LISBOA: RUMO À INSEGURANÇA JURÍDICA 121
Matheus Dias Tavares

EUROPEAN ARREST WARRANT (EAW) E *THE RULE OF LAW*: A CORTE EUROPEIA DE JUSTIÇA COMO INSTRUMENTO GARANTIDOR DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS NA ÁREA DE LIBERDADE, SEGURANÇA E JUSTIÇA 133
Paulina Boéchat

GOVERNANÇA E SEGURANÇA MARÍTIMA NO ATLÂNTICO SUL: PERSPECTIVAS E COMPARAÇÕES A PARTIR DA UNIÃO EUROPEIA E DOS PAÍSES DO MERCOSUL 155
Rita de Cassia Oliveira Feodrippe

I — APRESENTAÇÃO DA OBRA

Apresento ao leitor o décimo volume da **Revista do Programa de Direito da União Europeia**. O livro constitui uma publicação dos trabalhos de conclusão de curso dos alunos inscritos e selecionados na *Cátedra Jean Monnet* da FGV DIREITO RIO em 2018. A FGV DIREITO RIO é uma das poucas instituições de ensino superior do Brasil eleitas para contar com o apoio institucional e financeiro da Comissão Europeia.

A *Cátedra Jean Monnet* segue na linha do anterior *Módulo Jean Monnet*, e é composta por diversas atividades no âmbito do ensino e pesquisa do Direito da União Europeia, bem como de outros sistemas de integração sob a óptica comparada. Entre as atividades da Cátedra, oferecemos o curso sobre "Regionalismo Comparado", inovador, realizado no âmbito do Programa Erasmus + da Comissão Europeia, que se insere no objetivo do bloco de estimular o ensino, a pesquisa e a reflexão de temas relacionados à integração europeia em instituições de ensino superior dentro e fora da União. É com este objetivo que é publicado o décimo volume da revista, que conta com trabalhos de alunos internos e externos à FGV DIREITO RIO.

O curso possui a duração de um semestre e é ministrado nas instalações da Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas do Rio de Janeiro. Concentra-se nas organizações regionais com foco comparado, abordando-se, entre outros temas, o Direito Institucional da União Europeia, bem como o Direito Institucional do Mercosul. O curso é interdisciplinar e envolve questões não apenas relacionadas ao direito, mas também às relações e à política internacionais. A interdisciplinaridade constitui a maior riqueza e atrativo do curso, e se reflete igualmente na presente publicação.

Os trabalhos ora apresentados relacionam-se com os assuntos tratados durante o curso, mas não se limitam a eles. A presente edição traz nove contribuições acerca de temas importantes e atuais da integração europeia e comparada.

O primeiro trabalho, "Repensando o conceito de segurança hídrica aplicado à gestão dos aquíferos transfronteiriços: estudo de caso entre Mercosul e União Europeia", foi produzido pela aluna Beatriz Mendes Garcia Ferreira. Ele

tem enfoque na gestão de recursos hídricos, especialmente aquíferos transfronteiriços, realizada pela União Europeia e Mercosul, que realiza uma análise comparada dos mecanismos utilizados e investiga a cooperação regional.

A segunda contribuição, intitulada "Regulação financeira global e o caso da União Europeia — breves notas", de autoria do aluno Bernardo Kruel de Souza Lima, analisa a regulação do sistema financeiro a partir das alterações ocorridas no âmbito da União Europeia, com enfoque especial no período posterior à crise de 2008. Com isso, o autor reflete sobre a necessidade de supervisão entre os países da organização regional e os poderes do Banco Central Europeu.

O terceiro artigo, do aluno Felipe Augusto Chagas Nacif de Moraes, trata do "Populismo no primeiro mundo: a ordem internacional liberal e a aliança transatlântica em questão". O autor busca avaliar o surgimento de movimentos e governos autoritários, antielitistas e antipluralistas nas democracias liberais do Norte, a partir de uma análise do populismo que ascendeu nesses Estados e na União Europeia nos últimos anos. Para tanto, debruça-se no estudo da política externa estadunidense e do comércio internacional.

O quarto trabalho, do aluno Francesco Trapanese, trata da seguinte questão: "A política industrial para o setor automotivo na União Europeia e no Mercosul-Brasil: ainda há espaço para políticas nacionais?". O autor traz à tona a controvérsia sobre autonomia política e margem de discricionariedade, utilizando os conceitos *police space* e *police autonomy*. Com esse objetivo, analisa comparativamente os programas de incentivo à indústria automobilística da União Europeia e do Mercosul.

O quinto artigo tem como autora Helena Marino Lettieri de Campos e trata da "Tutela ambiental regional no Mercosul: perspectivas e desafios após o Acordo-Quadro sobre Meio Ambiente (AQMAM)". A autora examina quais foram as políticas de proteção ambiental regional efetivamente adotadas pelo Mercosul após o Acordo-Quadro sobre Meio Ambiente, bem como quais são os desafios a serem enfrentados.

A sexta produção, por sua vez, foi realizada pela aluna Letícia Figueiredo Ferreira, que abordou "As relações turco-europeias em tempos de reconfigurações estratégicas: passado, presente e incerto futuro". A autora explora a relação da República da Turquia com a União Europeia, levantando as reformas já realizadas pelo país com o fim de ingressar na organização e a contínua negativa europeia de conceder participação plena na UE. Ademais, pondera a alteração desse cenário frente à relação do país com o Oriente Médio e faz considerações sobre a assimetria de poder entre a Europa e a Turquia.

A sétima contribuição é de Matheus Dias Tavares, que abordou o seguinte tema: "Acordos bilaterais de investimento na União Europeia após o Tratado de

Lisboa: rumo à insegurança jurídica". O autor avalia as modificações causadas pelo Tratado de Lisboa, especialmente quanto à segurança jurídica. Discute, para tanto, o conceito de transferência de competência e o Regulamento (UE) nº 1219/2012.

O oitavo trabalho foi realizado por Paulina Boéchat, tratando de "*European Arrest Warrant* (EAW) e *The Rule of Law*: a Corte Europeia de Justiça como instrumento garantidor dos direitos fundamentais na área de liberdade, segurança e justiça". O artigo explora o papel da CJEU de garantia dos direitos fundamentais em equilíbrio com o processo do EAW em direitos fundamentais da Convenção Europeia de Direitos Humanos.

Por fim, o nono artigo foi escrito por Rita de Cassia Oliveira Feodrippe, com enfoque no tema "Governança e segurança marítima no Atlântico Sul: perspectivas e comparações a partir da União Europeia e dos países do Mercosul". A autora parte da hipótese de que o nível de integração entre os Estados reflete positivamente na efetividade da estrutura de governança e segurança marítima do Atlântico Sul. Para tanto, analisa comparativamente as atuações da União Europeia e do Mercosul.

Todos os tópicos abordados demonstram que o décimo volume da **Revista do Programa de Direito da União Europeia** da Cátedra Jean Monnet vem igualmente contribuir para o estudo do Direito da UE no Brasil, favorecendo a difusão e a pesquisa de temas relevantes e atuais cuja importância afigura-se crescente.

No término desta apresentação, gostaria de agradecer a todos que tornaram possível a elaboração deste livro, em especial a Gabriela Hühne Porto, assistente acadêmica da Cátedra Jean Monnet, e a Mariana Gouveia de Oliveira, estagiária do Centro de Justiça e Sociedade da FGV Direito Rio. Agradeço também aos alunos que se destacaram no curso em virtude da qualidade de seus trabalhos que ora são publicados e aos professores convidados que participaram de nossa Cátedra e enriqueceram-na.

Paula Wojcikiewicz Almeida
Coordenadora da *Cátedra Jean Monnet* da FGV DIREITO RIO.[1]

1 Professora de Direito Internacional com dedicação em tempo integral à Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getulio Vargas (FGV DIREITO RIO). Coordenadora da Cátedra Jean Monnet, financiada pela Comissão Europeia, e pesquisadora do Centro de Justiça e Sociedade da FGV DIREITO RIO. Pesquisadora associada do Institut de Recherche en Droit International et Européen de la Sorbonne (IREDIES). Eleita representante brasileira do International Law Association Committee on the Procedure of International Courts and Tribunals. Coordenadora do Interest Group on "International Courts and Tribunals" of the Latin American Society of International Law (LASIL). Doutora *summa cum laude* em Direito Internacional e Europeu pela École de Droit de la Sorbonne, Université Paris I. Doutora em Direito Internacional e Integração Econômica pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (cotutela). Mestre em Direito Público Internacional e Europeu pela Université Paris XI, Faculté Jean Monnet. Aluna de cursos de aperfeiçoamento na Academia de Direito Internacional da Haia (2005; 2011 e 2013); Organização dos Estados Americanos (2006, 2007,

2009) e Instituto Europeu de Florença (2007). Pesquisadora bolsista do Centro de Estudos e de Pesquisas em Direito e Relações Internacionais da Academia de Direito Internacional da Haia (2010). Pesquisadora visitante no Max Planck Institut for Comparative Public Law and International Law, na Faculty of Law da University of Oxford e na École de Droit de la Sorbonne, Université Paris I Panthéon-Sorbonne (2019). Atuante nas linhas de pesquisa: Direito das Organizações Internacionais; Direito da Integração Econômica; Solução pacífica das controvérsias internacionais e Tribunais Internacionais. Autora de diversos artigos e livros relacionados às linhas de pesquisa, entre os quais *La difficile incorporation et mise en oeuvre des normes du Mercosur: aspects généraux et exemple du Brésil* (LGDJ, 2013).

II — ARTIGOS

REPENSANDO O CONCEITO DE SEGURANÇA HÍDRICA APLICADO À GESTÃO DOS AQUÍFEROS TRANSFRONTEIRIÇOS: ESTUDO DE CASO ENTRE MERCOSUL E UNIÃO EUROPEIA

Beatriz Mendes Garcia Ferreira[1]

Resumo

Considerando o modelo de desenvolvimento vigente no sistema internacional, baseado no contínuo crescimento da produção industrial e tecnológica, e no uso excessivo de recursos naturais, projeta-se que os recursos hídricos despontem cada vez mais como elemento estratégico em relação aos interesses estatais. Sendo assim, o presente artigo apresenta uma investigação acerca dos marcos da cooperação regional, a partir do recorte de uma perspectiva comparada entre os mecanismos aplicados pelo Mercosul e pela União Europeia no tocante à gestão dos recursos hídricos, especificamente os aquíferos transfronteiriços. Serão considerados os eixos de cooperação multilateral uma vez que as águas subterrâneas transfronteiriças configuram um importante objeto estratégico. Por fim, será considerada, da mesma forma, uma perspectiva teórica acerca dos conceitos de segurança ambiental e segurança hídrica, possibilitando a exposição de um panorama geopolítico.

Palavras-chave

Recursos hídricos; Segurança Internacional; Estudo comparado; América do Sul; Europa; Integração.

Abstract

Considering the development model prevailing on the international system, based on the continuous growth of the industrial and technological production, with the excessive use of natural resources, water reserves increasingly became a strategic element within states interests. This article presents an investigation on regional cooperation, from a comparative perspective between the mechanisms applied by Mercosur and Europe Union, regarding water resources management, especially transboundary aquifers. Given the strategic

1 Graduanda em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Pesquisadora do Núcleo de Avaliação da Conjuntura (NAC) e do Grupo de Análise de Performance da Escola de Guerra Naval (EGN).

importance of transboundaries groundwaters, they will be considered axes of multilateral cooperation. Ultimately, it will be presented a theoretical perspective about the concepts of environmental security and water security, leading to the exposition of a geopolitical panorama.

KeyWords

Water resources; international security; comparative study; South America; Europe; integration.

Introdução

> A condição humana compreende algo a mais que as condições nas quais a vida foi dada ao homem. [...] A partir delas, os homens criam as suas próprias condições que, a despeito de sua variabilidade e sua origem humana, possuem a mesma força condicionante das coisas naturais (ARENDT, 2007).

O conceito de *vita activa* para Hannah Arendt,[2] e sua relação simbiótica com a condição humana, pode ser compreendido como o movimento contínuo que pauta a relação do homem enquanto agente social com aquilo que o cerca — a natureza, espaço de recriação da vida, do estabelecimento material e do exercício político. Dessa forma, a necessidade de organização social está fundamentalmente associada à atuação do *bios politiko* do homem em relação ao meio que o cerca.

Nesse sentido, é possível afirmar que o atual modelo de civilização, essencialmente pautado pelo uso excessivo dos recursos naturais, viabiliza por um lado avanços científicos e tecnológicos, mas intensifica a perspectiva do aumento da demanda e de cenários de escassez, por outro. Inserindo-se nessa temática, os recursos hídricos despontam como elemento-chave no século XXI. Além de fundamental para a vida em todos os seus aspectos, a água também se define como elemento estratégico e, ao contrário dos demais recursos naturais, é insubstituível, tornando-se o recurso mais valioso e ameaçado em longo prazo, sendo objeto de disputas e conflitos.[3]

---

2 A reflexão a partir da definição da expressão *vita activa* é trazida por Arendt em sua obra *A condição humana*, na qual a autora se baseia nos conceitos trazidos por Aristóteles, definindo duas esferas para as atividades humanas: a *oikia*, vida familiar e privada, e a *polis*, vida comum e espaço de debate político. É no âmbito da *polis* que o homem desenvolve o seu *bios politiko*.

3 CHELLANEY, Brahma. **Water, Peace and War:** confronting the global water crisis. New York: Rowman & Littlefield, 2013, p. xi.

Consequentemente, o dilema contemporâneo dos recursos hídricos está fundamentalmente relacionado à ampliação dos desafios de segurança dos Estados e das organizações. Um dos principais eixos dessa discussão está voltado para os recursos transfronteiriços, os quais correspondem a uma temática que vem gerando uma série de resoluções e formulações de políticas voltadas para a atuação dos Estados e das regiões, gerando amplo debate acerca da concepção da importância de uma gestão eficiente, estratégica e cooperativa desse bem.

A partir desse panorama, o estudo comparativo apresentado neste trabalho diz respeito às políticas de gestão dos aquíferos transfronteiriços em âmbito organizacional do Mercosul e da União Europeia, posto que a América do Sul desponta como a maior detentora de reservas de água doce do planeta, boa parte devido ao volume e à capacidade de reposição de água de seus aquíferos,[4] e a Europa possui um histórico de cooperação em matéria de segurança hídrica. Baseando-se nessa premissa, o objeto da pesquisa se define na indicação da importância da gestão integrada, compartilhada, eficiente e estratégica dos aquíferos transfronteiriços.

A partir da compreensão da necessidade de uma política de segurança hídrica integrada, a problemática a ser esmiuçada será o questionamento se será possível promover um eixo de cooperação pautado na convergência de políticas voltadas para a segurança em ambas as regiões, levando em consideração os imperativos geopolíticos trazidos pelos possíveis cenários de escassez.

Sendo assim, o artigo se iniciará com a exposição do aporte teórico relacionado à segurança ambiental e segurança hídrica enquanto conceitos complementares, colocando em contraposição as visões opostas quanto ao tratamento e disputas pela água. Para isso, serão utilizados os marcos conceituais da Escola de Copenhague, inserida no arcabouço da teoria construtivista das relações internacionais, a qual aponta que os paradigmas que fundamentam a segurança internacional devem ser compreendidos por uma visão abrangente das dinâmicas contemporâneas referentes aos objetos e atores envolvidos no sistema internacional.

Por fim, a partir do estudo de caso, sob uma perspectiva de regionalismo comparado, serão expostos os eixos de cooperação e a formulação de políticas de proteção dos principais aquíferos da América do Sul e da Europa, pela análise das resoluções voltadas à gestão desse recurso, propostas pelo Mercosul e pela União Europeia. Além disso, pretende-se analisar, da mesma forma, o nível

4 BRUCKMANN, Monica. **Ou inventamos ou erramos:** a nova conjuntura latino-americana e o pensamento crítico. Tese (Doutorado). Programa de Pós-graduação em Ciência Política, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2011, p. 218.

de convergência das políticas de ambas as organizações, levando em consideração, contudo, as particularidades das dinâmicas regionais.

1. A agenda da segurança ambiental

A abordagem de questões relacionadas à segurança ambiental é relativamente recente no cenário internacional: emerge a partir dos anos 1970, intensifica-se nas décadas seguintes e, atualmente, configura-se como uma das principais agendas que "melhor exemplificam o fenômeno da interdependência global".[5] O conceito de segurança ambiental surge a partir de preocupações com o impacto das mudanças climáticas e dos problemas ambientais, na medida em que passaram a representar um possível foco de desestabilização sistêmica internacional, uma vez que se trata de uma ameaça à própria vida.

O enfoque analítico acerca de objetos que têm a sua segurança ameaçada e são construídos por agentes passa a ser material de estudo para a Escola de Copenhague, a qual elaborou quadros específicos para setores essenciais — político, econômico, societal, ambiental e militar — para a segurança internacional, cada um destes com dinâmicas, discursos e impactos próprios na política internacional.[6] Em *Security: a new framework of analysis*,[7] os autores trabalham cada um desses setores; especificamente, o que mais interessa para nós — o setor ambiental — é predominantemente condicionado por questões globais que geram impactos e securitização em âmbito regional. Ademais, pelas configurações teóricas serem recentes, ainda estão para ser determinados quais tipos de estruturas políticas os dilemas ambientais vão gerar.

Nesse sentido, destaca-se no setor ambiental a existência de duas agendas, a científica e a política, as quais são complementares, mas com particularidades entre si. A agenda científica é constituída principalmente pela atividade científica não governamental, estando fora do espectro político. Este grupo é responsável por listar os problemas ambientais, os quais podem potencialmente impedir a continuação e evolução da civilização humana. A agenda política, por sua vez, é essencialmente governamental e intergovernamental, uma vez que sua inserção se dá no processo de tomada de decisão do setor público e das políticas públicas, procurando a melhor forma de lidar com os problemas ambientais. De modo geral, "a agenda política reflete o grau de politização e securitização desse objeto, de maneira a se tornar uma questão pública".[8]

---

5 QUEIROZ, Fábio. **Hidropolítica e Segurança:** as bacias Platina e Amazônica em perspectiva comparada. Brasília: FUNAG, 2012, p. 72.

6 TANNO, Grace. A contribuição da Escola de Copenhague aos estudos de segurança internacional. **Contexto Internacional**, vol.25, no 1. Rio de Janeiro, jun. 2003, p. 58.

7 BUZAN, Barry; WEAVER,Ole; WILDE, Jaap de. **Security:** a new framework of analysis. Londres: Lynne Rienner, 1998, p. 72.

8 Ibid., p. 72.

A gama de complexidades do setor ambiental se dá a partir do aumento das problemáticas envolvidas. Entre elas, destacam-se: a destruição de ecossistemas, incluindo mudanças climáticas e problemas causados pela poluição; os problemas de insegurança energética, causados sobretudo pela escassez de recursos naturais; os problemas populacionais, como seu crescimento, o consumo além da capacidade da Terra e o descontrole dos fluxos migratórios; os problemas de segurança alimentar, ressaltados pela fome, pobreza e perda da fertilização do solo.[9]

Dessa forma, o que se configura verdadeiramente como objeto de segurança ambiental é o risco de haver o declínio do modelo de civilização vigente. Os ecossistemas se tornam então objeto de securitização por serem a base de sustentação da vida humana. Com isso, surge um paradoxo, uma vez que a única forma de assegurar a civilização humana de ameaças ambientais é pela alteração do atual modelo de civilização essencialmente pautado pelo contínuo crescimento industrial, econômico e populacional, sustentado pela progressiva exploração de recursos naturais. Esses fatores invariavelmente irão gerar desastres ambientais.

A necessidade de revisão desse modelo condiz com a tentativa de assegurar a própria vida. Com isso, é interessante observar que ameaça do setor ambiental é exclusivamente relacionada à sobrevivência humana, e não do planeta em si, na medida em que os processos do planeta Terra, sob uma perspectiva geológica, são de longuíssima duração. Por isso, a sobrevivência ou o desaparecimento da raça humana são fatores de baixa relevância para esses ciclos terrestres,[10] de modo que a importância do setor ambiental está na execução de ações que chamem a atenção para o fato de que a manutenção de condições sociopolíticas e econômicas de vida é necessária.

A agenda ambiental contemporânea é concebida como global. Porém, as ferramentas utilizadas para lidar efetivamente com essas ameaças e vulnerabilidades devem ser preferencialmente gerenciadas regionalmente. Apesar disso, existe uma certa dificuldade ao analisar os problemas de segurança ambiental em âmbito regional, porque suas causas e efeitos envolvem mais de uma região.[11] Os atores de determinadas regiões que causam os desastres são diferentes dos que vão sofrer com elas.

2. Segurança hídrica: debates e formulações conceituais

Considerado o principal desafio global do século XXI, a proteção contra ameaças relacionadas aos problemas de escassez e, consequentemente, as disputas

9 Ibid., p. 74.
10 Ibid., p. 74.
11 Ibid., p. 86.

por recursos hídricos, geraram a necessidade de um planejamento estratégico direcionado para a preservação das fontes de água potável. Dessa forma, alguns autores defendem que esse recurso é equivalente, neste século, ao que o petróleo foi no século XX, o qual representa cada vez mais uma potencial fonte de acumulação assimétrica e de conflitos.[12]

O debate conceitual acerca das questões que envolvem a segurança hídrica é relativamente recente. Os primeiros documentos e acordos internacionais que se debruçam sobre esse tema surgem apenas no início deste século. Um dos primeiros marcos acerca da formulação desse conceito foi colocado em pauta no documento produzido no âmbito do II Fórum Mundial da Água, em 2000, o qual estabelece, com comunidade participante, "o objetivo comum de proporcionar segurança hídrica no século XXI". Segundo esse documento, tal objetivo só poderá ser alcançado pelo desenvolvimento sustentável e por uma gestão política eficiente, os quais devem ser pautados pelo acesso da população à água potável, a custos acessíveis, além da proteção àqueles que se encontram em situação de exposição aos riscos relacionados à água, considerando, desta forma, esse recurso como um bem necessário à vida humana.[13]

Assim, é possível afirmar que a segurança hídrica perpassa praticamente todos os objetos de securitização do setor ambiental, apontados pelos autores da Escola de Copenhague como problemas causados pela poluição, falta de segurança energética, falta de segurança alimentar e escassez de recursos. Soma-se a isso crescimento populacional e, consequentemente, do consumo, que vem demandando maiores volumes de água. Pensando nessas questões, em 2013, a OCDE publicou um relatório com objetivos a serem alcançados em relação às formulações acerca do conceito de segurança hídrica, apontando para os riscos que devem ser considerados aceitáveis e os que devem ser considerados ameaças concretas. Os principais riscos apontados pelo relatório dizem respeito a: escassez de água, acarretada pela crescente demanda doméstica, industrial e agrária; falta de água de qualidade; inundações, causadas pelas mudanças climáticas e transbordamento de sistemas hídricos; ameaça aos sistemas de água doce, ao exceder a capacidade de resposta das massas de águas superficiais e subterrâneas, causando danos biológicos irreversíveis.[14]

As definições trazidas pelo Fórum Mundial da Água e a OCDE, de modo geral, buscam integrar as distintas dimensões que caracterizam a função dos recursos hídricos, relacionando-as com a sociedade, o poder político e o meio

12 CHELLANEY, 2013; p. 5.
13 II FÓRUM MUNDIAL DA ÁGUA. **Declaração Ministerial**. Haia, 2000; p. 1.
14 OCDE. **Water Security for Better Lives: a summary for policymakers**, 2013, p. 2.

ambiente.[15] Ademais, é possível afirmar que está implícito em ambos os discursos a necessidade de assegurar as fontes de água potável para propiciar a continuidade desse modelo de desenvolvimento. Em outras palavras, a promoção da securitização dos recursos hídricos é colocada, nesse conceito, como forma de manutenção do *status quo*. Esse discurso ocupa, assim, um certo protagonismo nos debates que envolvem questões referentes à água nos fóruns multilaterais.

Dessa forma, ao se levar em consideração níveis aceitáveis de riscos ambientais e hídricos, corrobora-se com a ideia de distribuição social dos perigos e os custos associados à sua redução. Por meio dessa lógica, a gestão desses riscos, sobretudo a relação entre consumo e disponibilidade, será trabalhada por uma perspectiva econômica, sujeita à disciplina do mercado. Já em relação ao documento produzido no II Fórum Mundial da Água, fica claro que ao considerar a água como uma necessidade humana, e não como um direito inalienável,[16] passa a se justificar a submissão dos recursos hídricos à lógica de mercado. Sendo assim, uma questão importante que se coloca é: quais serão os efeitos econômicos e de mercado ao se alcançar ou não a segurança hídrica?[17]

Nesse sentido, deve ser ressaltada a emergência de uma visão oposta às acepções descritas anteriormente, pautada pela necessidade de definir novos paradigmas para questões de segurança hídrica. Um dos marcos importantes, devido ao seu caráter anti-hegemônico, deu-se pela realização da Cúpula dos Povos, que ocorreu paralelamente aos encontros da Rio+20, em 2012. Organizada por entidades da sociedade civil e movimentos sociais de vários países, a cúpula teve como objetivo dar "voz às comunidades diretamente ligadas às regiões mais afetadas pelos problemas socioambientais da atualidade",[18] considerando insatisfatórias as resoluções da Rio+20 para lidar com a crise ambiental. Levou em consideração que, com o aprofundamento da crise, "as corporações avançam contra os direitos dos povos e da natureza, sequestrando os bens comuns da humanidade para salvar o sistema econômico-financeiro",[19] além de promover a troca de saberes e experiências populares como solução para construir de fato bases para a aplicação da justiça social e ambiental.

Dessa forma, essa visão anti-hegemônica ressalta que o acesso à água deve ser classificado como um direito humano inalienável, além da integri-

15 PEÑA, HUMBERTO. Desafíos de la seguridad hídrica en América Latina y el Caribe. In: **Serie Recursos Naturales e Infraestructura**. CEPAL, 2016; p. 13.

16 BRUCKMANN, 2011; p. 212-213.

17 Idem; apud Whittington et al., 2013.

18 Disponível em: <www.rio20.gov.br/sobre_a_rio_mais_20/o-que-e-cupula-dos-povos>. Acesso em: 13 jun. 2019.

19 Disponível em: <noticias.uol.com.br/meio-ambiente/ultimas-noticias/redacao/2012/06/22/documento-final-da-cupula-dos-povos-indica-fracasso-da-rio20-e-propoe-dia-mundial-de-greve>. Acesso em: 13 jun. 2019.

dade da gestão pública desse recurso.[20] Essa interpretação passa a ser defendida não apenas por movimentos sociais de alcance global, mas também por governos que inserem em seus mecanismos constitucionais o acesso à água potável como um direito humano, como o da Bolívia e o do Equador, por exemplo.

2.1 Dimensão geopolítica

Factualmente, os recursos naturais desempenham um papel determinante nas políticas de defesa, comércio e relações exteriores executadas pelos Estados.[21] Dessa forma, a constante necessidade de obtenção do acesso a essas riquezas tem gerado um longo histórico de conflitos e intervenções armadas, tornando-se um dos principais agentes de impacto no tabuleiro geopolítico mundial. Em relação à água, é importante reconhecer que as disputas, conflitos armados e, consequentemente, as crises internas e regionais resultantes da demanda por esse recurso estão intrinsecamente relacionados à sua apropriação e mercantilização.[22]

Esse potencial acúmulo de tensões aumenta ainda mais quando se insere nesta pauta os recursos hídricos transfronteiriços, uma vez que o grau de conflitividade e competitividade entre unidades locais e nações tendem a ser intensificados como resultante do compartilhamento desse bem, o que pode aumentar a dependência ou a relação assimétrica de poder de alguns Estados em relação a outros, em determinadas regiões. Por essa razão, nos últimos anos, vem emergindo uma consciência coletiva sobre a necessidade dos organismos multilaterais e organizações regionais trabalharem em diretrizes e resoluções, levando em consideração os pontos da segurança hídrica, orientados para a proteção e a gestão desses recursos transfronteiriços como forma de manter a paz e a estabilidade política em âmbito regional e global.[23]

Nesse sentido, as causas que envolvem as águas transfronteiriças como objeto de incitação de conflito e instabilidade se relacionam ao fato de, primeiramente, a água não ser um recurso importável em longa escala como minérios de carvão, petróleo, alimentos e minerais, o que, em alguns casos, resulta em medidas de contenção das águas compartilhadas por parte dos Estados, antes de deixarem suas fronteiras nacionais. Em uma escala mais ampla, essas práticas tendem a suscitar potenciais riscos de graves perturbações interestatais, econômicas e ambientais, sobretudo a poluição, considerada como um dos principais fatores de ameaça e rompimento de tensões, devido à sua capaci-

20 BRUCKMANN, 2011; p. 213.
21 CHELLANEY, 2013; p. 27.
22 Idem.
23 PEÑA, 2016; p. 14.

dade de gerar um quadro de escassez de água, alimentos e energia.[24] Diante disso, fica clara a urgência de uma agenda global conjunta, assim como a criação de políticas efetivas voltadas para a mudança da tendência do complexo processo de desordem ecológica,[25] determinantes para o rompimento de crises e conflitos.

Por fim, é importante ressaltar a crescente importância estratégica das águas subterrâneas transfronteiriças, devido, principalmente, ao seu volume, à sua capacidade de reposição e acessibilidade para uso. São constituídas basicamente de água potável e correspondem a 99% da água doce acessível do planeta.[26] Sendo assim, aquíferos transfronteiriços configuram-se sistematicamente em um objeto geopolítico, sobretudo se forem levados em consideração os possíveis cenários resultantes dos interesses concorrentes dos Estados.[27]

3. Estudo de caso: Mercosul e União Europeia

3.1 União Europeia

A gestão dos recursos hídricos se dá a partir de uma união de esforços voltados para a utilização sustentável dos recursos hídricos, como uma forma de satisfazer as necessidades atuais sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazer as suas próprias necessidades. É possível afirmar que, em relação aos aspectos organizacionais, os mecanismos de proteção e gestão integrada dos recursos hídricos da União Europeia vêm se constituindo desde 2000, tendo como marco a Diretiva-Quadro Água (DQA), a qual abordou pela primeira vez de forma ampla todos os objetos de segurança da UE, tornando claro que a gestão dos recursos hídricos vai muito além da simples distribuição e tratamento de água, pois envolve também o uso e a gestão dos solos, que afetam tanto a qualidade quanto a quantidade da água disponível. Assim, formulam também uma coordenação com as medidas de ordenamento do território adotadas pelos Estados-membros.[28]

Entendendo a água como um bem comum, pautada pela lógica mercadológica de consumo e preço, a EU, no 9º artigo da DQA, propõe a implementação de políticas de preços que incentivem a utilização eficiente da água. Entende-se que a fixação de preços é um "poderoso instrumento de sensibilização

24 CHELLANEY, 2013; p. 28.
25 BRUCKMANN, 2011; p. 214.
26 Idem -BRUCKMANN, 2011; p. 215.
27 QUEIROZ, 2012; p. 117.
28 COMISSÃO EUROPEIA. **Uma matriz destinada a preservar os recursos hídricos da Europa**. Bruxelas, 2012, p. 3.

para os consumidores e permite conjugar benefícios ambientais e econômicos, estimulando simultaneamente a inovação".[29]

Nesse sentido, é possível afirmar que, devido ao contingente regional e à intensa atividade agropecuária e industrial, a disposição de volume insuficiente de águas de superfície e subterrâneas compõe uma perspectiva de sobrecarga dos aquíferos, dada essa intensa demanda e, consequentemente, um quadro de escassez. Levando esses fatores em consideração, a proteção dos aquíferos transfronteiriços na EU se pauta por sistemas de monitoramento, de negociação política entre os Estados-membros no âmbito do Parlamento Europeu e de diretrizes legislativas sobre consumo, poluição de agentes químicos, recarga artificial, medida de controle de extração, entre outros.[30]

3.2 Mercosul

Considerando a abundância de suas reservas hídricas, assim como sua capacidade de abastecimento, a América do Sul apresenta a maior disponibilidade de reserva de água doce do mundo, com a estimativa de aproximadamente 17.274 km^3, em relação à extensão territorial total de 17.840.000 km^2, e população de 422,5 milhões de habitantes. Comparativamente, a Europa (Ocidental e Oriental) possui 7.793 km^3 de volume, em relação a 10.180.000 km^2 de extensão territorial e contingente populacional de 741,4 milhões de habitantes.[31]

Devido a essa capacidade — quase um terço dos recursos hídricos renováveis estão na América do Sul[32] —, existe a necessidade da promoção de acordos e políticas integradas de infraestrutura e distribuição desse recurso. Contudo, na prática, em muitos países da região, a deficiência de redes de infraestrutura dificultam o abastecimento, sobretudo em áreas desérticas, onde a escassez e os altos preços se tornam um imperativo de exclusão, justamente de um bem cujo acesso é considerado um direito humano.

Contudo, há alguns acordos regionais de cooperação em matéria de segurança hídrica no âmbito do Cone Sul. Nesse sentido, ainda que apresente um baixo grau de institucionalização — com poucas respostas efetivas visando à gestão integrada dos recursos hídricos transfronteiriços —, o Mercosul começou a abordar a questão mediante a instituição do Acordo do Meio Ambiente

29 Idem.
30 COMISSÃO EUROPEIA. **Protecção das águas subterrâneas na Europa**. Bruxelas, 2008.
31 FAO. AQUASTAT. **Sistema de informação sobre o uso da água na agricultura e no meio rural da FAO**. (Dados de 2016). Disponível em: <http://www.fao.org/nr/water/aquastat/water_res/index>. Acesso em: 13 jun. 2019.
32 CASMA-LISMA, Julio César. **Brasil, Colômbia e Peru lideram lista de países com mais água no mundo**. El País, 5 mar. 2015. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2015/03/04/internacional/1425491803_078422.html>. Acesso em: 13 jun. 2019.

(1991), que inclui um dispositivo relativo à "gestão sustentável dos recursos naturais", entre eles os recursos hídricos.[33]

Em relação aos acordos referentes aos aquíferos transfronteiriços, recentemente, em 2010, a organização lançou o Acordo do Mercosul para o Sistema Aquífero Guarani (SAG), o qual "institui um conjunto de normas para o desenvolvimento de ações de conservação e aproveitamento sustentável dos recursos hídricos do SAG, respeitando o domínio territorial de cada parte sobre as porções do aquífero".[34] Entre as diretrizes do documento, destacam-se o compromisso com a transparência e o fomento de uma estrutura administrativa.[35]

Por fim, levando em conta que as águas subterrâneas da América do Sul possuem "níveis altíssimos de capacidade de reposição de águas superficiais e subterrâneas, o que constitui o principal fator de abastecimento dos sistemas aquíferos da região", ainda que o volume de extração deste recurso na região, "em termos absolutos, é o de menor taxa do mundo, com aproximadamente 25 km^3 por ano",[36] é importante destacar que o Sistema Aquífero Guarani (SAG) é o segundo maior em volume do mundo, atrás somente do Sistema Aquífero Grande Amazônia (SAGA), também localizado na América do Sul, sendo constituído por camadas de areia envelhecida entre 200 e 132 milhões de anos. Além disso, ocupa uma superfície de aproximadamente 1.200.000 km^2, sendo utilizados principalmente para o uso doméstico e industrial.[37]

Conclusão

Levando em consideração os pontos apresentados anteriormente, é importante destacar que a proteção dos recursos hídricos é um dos aspectos de securitização mais relevantes do século XXI. Sendo assim, a água, o bem mais precioso para a manutenção da vida em todos os sentidos, consolida-se efetivamente como objeto geopolítico, dada a sua crescente escassez e importância na formulação de políticas dos Estados e acordos em âmbito multilateral.

É possível afirmar que as formulações pautadas na segurança ambiental e na segurança hídrica possuem dispositivos complementares. Em mais profundidade, certa interpretação desses conceitos pode levar à análise da necessidade de revisão do atual modelo de desenvolvimento, em que

33 RIBEIRO, Wagner. Aquífero Guarani: gestão compartilhada e soberania. **Estud. av. [on-line]**. 2008, vol. 22, n. 64.

34 SENADO FEDERAL. **Senado aprova acordo sobre o Sistema Aquífero Guarani**. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/05/02/senado-aprova-acordo-sobre-o-sistema-aquifero-guarani>. Acesso em: 13 jun. 2019.

35 Idem.

36 BRUCKMANN, 2011, p. 222.

37 Dados: UNESCO. **Atlas of Transboundary Aquifers:** Global maps, regional cooperation and local inventories, International Hydrological Programme. Editado por S. Puri and A. Aureli, Paris, 2009.

se apresenta um paradoxo contemporâneo: a base do progresso do atual modelo de civilização ser o crescimento industrial e tecnológico, pautado pelo excessivo uso de recursos naturais não renováveis, o qual constitui uma ameaça à própria vida.

Ademais, em relação à segurança hídrica, apresentam-se duas visões opostas acerca do seu uso. Deve ser destacado, nesse sentido, que o acesso universal à água como um direito humano inalienável é de grande importância para a democratização da disponibilização desse recurso. Todavia, o acesso universal a esse bem depende de políticas eficazes de distribuição, da melhoria da infraestrutura e do desenvolvimento técnico-científico sustentável, baseado nas próprias dinâmicas ambientais.

Por fim, em relação às particularidades regionais, foi elencado que a União Europeia e o Mercosul constituem-se em organizações que aparentemente possuem visões opostas sobre gestão da água, sendo que a segunda considera que os recursos hídricos devem ser submetidos às políticas de preço, corroborando com a mercantilização de um bem essencial para a vida. Em adição, ambas as organizações adotam medidas de segurança hídrica para a aplicabilidade de seus Estados. Destaca-se, porém, o maior grau de institucionalização da UE e o longo debate que se fez nas últimas décadas sobre a proteção e regulação de seus aquíferos transfronteiriços, permitindo uma gestão integrada mais eficiente. Ainda assim, os desafios regionais são pautados principalmente pela insuficiência hídrica, dados a excessiva utilização, o contingente populacional, as atividades econômicas, a capacidade insuficiente de recarga dos aquíferos e a poluição, o que pode agravar um cenário de escassez hídrica a longo prazo.

O Mercosul, por sua vez, localiza-se na região com maior disponibilidade de reservas de água doce no mundo. A maior parte dos Estados-membros partilha o aquífero Guarani, segundo maior do mundo, com grande capacidade de recarga e de abastecimento. Resta saber se a aplicabilidade de dispositivos regionais, em relação à segurança hídrica, será suficiente para a proteção dessa importante riqueza face às dimensões geopolíticas que emergem nesse contexto, entre as quais se incluem disputas e conflitos pela água.

Referências bibliográficas

II FÓRUM MUNDIAL DA ÁGUA. **Declaração Ministerial**. Haia, 2000.

BRUCKMANN, Monica. **Ou inventamos ou erramos: a nova conjuntura latino-americana e o pensamento crítico**. Tese (Doutorado). Programa de Pós-graduação em Ciência Política, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2011. 467 p.

BUZAN, Barry; WEAVER,Ole; WILDE, Jaap de**. Security:** a new framework of analysis. Londres: Lynne Rienner, 1998.

CASMA-LISMA, Julio César. **Brasil, Colômbia e Peru lideram lista de países com maio água no mundo**. El País, 5 mar. 2015. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2015/03/04/internacional/1425491803_078422.html>. Acesso em: 4 jun. 2018.

CHELLANEY, Brahma. **Water, Peace and War:** Confronting the Global Water Crisis. New York: Rowman & Littlefield, 2013.

COMISSÃO EUROPEIA. **Uma matriz destinada a preservar os recursos hídricos da Europa**. Bruxelas, 2012.

COMISSÃO EUROPEIA. **Protecção das águas subterrâneas na Europa**. Bruxelas, 2008.

FAO. AQUASTAT. **Sistema de informação sobre o uso da água na agricultura e no meio rural da FAO**. Disponível em: <http://www.fao.org/nr/water/aquastat/water_res/index>. Acesso em: 4 jun. 2018.

OCDE. **Water security for better lives:** a summary for policymakers. September, 2013.

PEÑA, Humberto. **Desafíos de la seguridad hídrica en América Latina y el Caribe**. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Jun. 2016. 57 p.

QUEIROZ, Fábio. **Hidropolítica e Segurança:** as bacias Platina e Amazônica em perspectiva comparada. Brasília: FUNAG, 2012.

RIBEIRO, Wagner. Aquífero Guarani: gestão compartilhada e soberania. **Estud. av. [on-line]**. 2008, vol.22, n.64.

RIO+20. **Cúpula dos Povos**. Disponível em: <http://www.rio20.gov.br/sobre_a_rio_mais_20/o-que-e-cupula-dos-povos.html>. Acesso em: 28 maio 2018.

SENADO FEDERAL. **Senado aprova acordo sobre o Sistema Aquífero Guarani**. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/05/02/senado-aprova-acordo-sobre-o-sistema-aquifero-guarani>. Acesso em: 4 jun. 2018.

TANNO, Grace. A contribuição da Escola de Copenhague aos estudos de segurança internacional. **Contexto Internacional**, vol. 25, n. 1. Rio de Janeiro, jun. 2003.

UNESCO. **Atlas of transboundary aquifers:** Global maps, regional cooperation and local inventories, International Hydrological Programme. Editado por S. Puri e A. Aureli, Paris, 2009.

REGULAÇÃO FINANCEIRA GLOBAL E O CASO DA UNIÃO EUROPEIA — BREVES NOTAS

Bernardo Kruel de Souza Lima

Resumo

O objetivo desse trabalho é identificar como se dá a regulação global do sistema financeiro e analisar especialmente as mudanças regulatórias ocorridas dentro da União Europeia, em especial após a crise de 2008. A necessidade de cooperação internacional gera a necessidade de uma supervisão entre os países da União Europeia e a concentração de poderes nas mãos do Banco Central Europeu.

Palavras-chave

Supervisão bancária; Cooperação internacional; União Europeia; Banco Central Europeu.

Abstract

This article aims to identify how the overall regulation of the financial system is given and to analyze in particular the regulatory changes within the European Union, especially after the 2008 crisis. The need for international cooperation generates the need for supervision among the countries of the European Union and the concentration of powers in the hands of the European Central Bank.

KeyWords

Financial Supervision; Cross-Border Regulation; European Union; European Central Bank

Introdução

O processo de integração regional, em especial o modelo europeu, levou a uma série de mudanças nas estruturas estatais, sobretudo em suas competências legislativas e de controles (*accountability*). Embora os Estados-membros mantenham sua soberania, parte considerável de suas legislações é criada e debatida nos fóruns da União Europeia, e não exclusivamente em suas respectivas casas legislativas.

Entretanto, em algumas matérias, especialmente as normas de estabilidade financeira e resolução de instituições financeiras, suas regras e princípios norteadores não são debatidos exclusivamente dentro de câmaras legislativas, e sim por meio de organismos internacionais, como é o caso do Comitê de Basileia e do *Financial Stability Board* — FSB (compostos por membros dos bancos centrais nacionais, assim como acadêmicos e participantes do mercado).

Esses organismos acabam sendo responsáveis pela publicação de regras e princípios que são incorporados pela União Europeia e posteriormente pelas legislações locais, como são os casos de (i) liquidez para instituições financeiras; e (ii) regras para recuperação e liquidação de instituições financeiras, objeto deste estudo.

O objetivo deste trabalho é identificar as razões pela quais o sistema financeiro se organiza de forma global, buscando padronizar regras e forma de atuação das instituições financeiras, visando impedir que haja jurisdições com regras incompatíveis com os preceitos globais. No caso específico europeu, o objetivo é identificar o histórico da criação do Banco Central Europeu e suas limitações como supervisor, bem como os problemas enfrentados na crise de 2008.

Nossa hipótese é que com a globalização da economia e a capacidade de transferência de grandes fluxos financeiros entre países, assim como a criação de grandes conglomerados financeiros que operam em diversas jurisdições, tornou-se necessária a padronização de regras em nível global. As sucessivas crises financeiras que assolaram o mundo desde 1945 demonstram que a falta de coordenação entre as jurisdições acaba se tornando prejudicial para o sistema financeiro como um todo, e a crise de 2008 acabou por ressaltar que a interconectividade do sistema global não pode ser tratada de forma exclusivamente local.

No caso da União Europeia, o fato de não haver um regulador bancário único, em 2008, gerou dificuldades de implementação de regras de resolução, e o reconhecimento dos Bancos Centrais locais como autoridades de resolução. Em cenário de crise, levou ao impedimento de execução de contratos e liquidação de operações, gerando prejuízos tanto às instituições financeiras quanto aos Estados-membros, que utilizaram recursos públicos para recuperar instituições financeiras locais.

Para a condução deste trabalho, será importante identificar um histórico relacionado à perda de soberania e da força legislativa dos países, seguido, no item 2, por um pequeno entendimento sobre a criação da União Europeia, em especial as funções do Banco Central Europeu e a supervisão das instituições financeiras.

No item 3, vamos identificar alguns fóruns internacionais que debatem e regulam o sistema financeiro internacional e as justificativas para a sua criação. No item 4, vamos identificar como o FSB apresentou os novos princípios de recuperação e resolução de instituições financeiras e como eles foram incorporados na União Europeia. Por fim, a conclusão visa consolidar os argumentos apresentados.

1. Do conceito de soberania

O conceito de soberania foi constituído como uma das bases do Estado Moderno, a partir das revoluções francesa e americana, no século XVIII, tornando-se uma das suas principais características. Tal concepção clássica estipula que a soberania é uma concepção de poder, e está vinculada ao "poder de organizar-se juridicamente e de fazer valer dentro de seu território a universalidade de suas decisões nos limites dos fins éticos de convivência".[1]

Dessa forma, cada Estado deveria se organizar de forma a cumprir seus próprios interesses e não deveria aceitar ou se submeter a vontades externas, vindas de fora de seu território. Isto é, o poder soberano não deveria admitir que qualquer convenção internacional fosse obrigatória, a não ser que este se sujeite voluntariamente a essa regra.

Além disso, havia uma distinção clássica entre as esferas interna e internacional. Originalmente as normas internacionais foram estabelecidas em fóruns globais, reservando-se o direito aos Estados de concordarem ou não com elas, isto é, cada Estado tinha independência para tornar essas diretrizes globais obrigatórias por meio de ratificação e aplicação interna. Assim, os Estados podiam organizar suas instituições internas de acordo com suas variadas e amplas visões divergentes sobre a ordem política; e a ordem internacional podia, em princípio, basear-se no consenso dos vários Estados.

Esse conceito é posto em cheque atualmente em decorrência do aumento dos vínculos entre os Estados (tal qual a União Europeia), como também pela criação de organizações híbridas ou privadas que conseguem estipular e impor novos regramentos sem que seja necessária a participação efetiva das nações.

Esse novo cenário obriga os Estados a realizar acordos e ajustes com órgãos e entidades que não são subordinados a ele, e pelo qual os Estados não possuem (em tese) formas de impor sua vontade e suas regras.[2] Essa nova

1 DALLARI, Dalmo de Abreu, **Elementos de teoria geral do Estado**, Editora Saraiva, 22. ed., 2001, p. 80.

2 "A separação entre direito interno e internacional significou por muito tempo o limite da legitimidade demandada no direito internacional. Uma vez que o nacional e o transnacional ou internacional se entrelaçam, contudo, essa divisão de trabalho se torna difícil de se manter. O reduzido papel do consentimento, como a necessidade de ratificação e adoção interna, perdeu importância na regulação global. E, desde que a ordem global aumentou o

realidade gera uma dificuldade em observar o papel do Estado como entidade soberana de determinado território e como único poder a impor e exigir o cumprimento de regras na sua jurisdição.[3]

Nesse sentido, CHEVALIER argumenta que os Estados não estariam aptos a confrontar os novos desafios que serão confrontados, a não ser que atuem de forma cooperativa e se tornem "Estados Cosmopolitas":[4]

> Embora esses vínculos de interdependência que circunscrevem o Estado não o privem de toda margem de manobras, eles modificam profundamente a concepção tradicional da soberania e, por isso mesmo, a sua identidade, eis que essa era construída sobre a soberania: para Ulrich BECK (2004), os Estados não estariam então em condições de afrontar os problemas que se colocam doravante em escala mundial a não ser jogando o jogo da "cooperação interestatal", vale dizer, transformando-se em "Estados cosmopolitas", não hesitando a estender o campo das suas atividades além das fronteiras nacionais.

No mesmo sentido, FARIA:[5]

> Por um lado, o Estado já não pode mais almejar regular a sociedade civil nacional por meio de seus instrumentos jurídicos tradicionais, dada a crescente redução de seu poder de intervenção, controle, direção e indução. Por outro lado, ele é obrigado a compartilhar sua soberania com outras forças que transcendem o nível nacional. Ao

---

desempenho de funções estatais tradicionais, os governos dos Estados, isoladamente e em grupos mobilizados, tentam ter o exercício dessas funções, governados por suas próprias ideias de justiça política. Em questões mais específicas, nenhum modelo interno, de forma isolada, poderá determinar completamente o formato da ordem global." KRISCH, Nico e KINGBURY, Benedict, Introdução: governança global e direito administrativo global na ordem legal internacional. In **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 261, p. 13-32, set./dez. 2012, p. 29.

3 Conforme a lição de Jacques Chevalier: "Essa presença, que coloca a ordem internacional sob o signo da complexidade, impõe aos Estados obrigações de diferente natureza; constrangidos a fazer acordos com atores que escapam à sua autoridade, que desenvolvem estratégias autônomas e não mais necessitam de sua mediação para ter acesso a via internacional, os Estados são, com efeito, conduzidos a manter relações de interação e de troca com aqueles, seja diretamente, seja através das estruturas de cooperação que colocaram em funcionamento; a globalização seria, assim, caracterizada pela proliferação dos 'híbridos', 'sujeitos' privados aos quais os Estados reconhecem uma parcela de autoridade — autoridade que toca a 'objetos diversos, envolvendo uma série de aspectos de vida coletiva e se desenvolvendo nesses 'espaços' onde as lógicas endógenas e exógenas se encaixam". CHEVALIER, Jacques, **O Estado pós-moderno**, Editora Forum, 2009, p. 65.

4 Ibid, p. 59.

5 FARIA, José Eduardo, **Direito e globalização econômica**, Editora Malheiros, 1. ed., 1998, p. 11.

> promulgar suas leis, portanto, os Estados nacionais acabam sendo obrigados a levar em conta o contexto econômico-financeiro internacional, para saber o que podem regular e quais de suas normas serão efetivamente respeitadas.

Além da noção da perda da soberania, há também uma perda de espaço dos princípios da legalidade e separação de poderes, pela qual apenas o parlamento local poderia criar leis e que apenas as regras aprovadas pelo poder legislativo poderiam ter eficácia em determinada jurisdição. Nesses casos, há claramente novas fontes de direito que não são objeto de análise dos respectivos parlamentos (e não são caracterizados como delegações parlamentares), mas que geram eficácia dentro do território de cada Estado.

Dessa forma, as regras da regulação global aumentaram de forma considerável a partir de fontes que não são usualmente utilizadas como fontes de direito internacional. Questões atualmente em discussão no direito administrativo como processos de transparência, participação e revisão de normas são, muitas vezes, baseadas em princípios que se originam de forma ampla das práticas de órgãos internacionais (dentro de cada instituição ou mesmo intrainstitucionais). Assim, muitas regras e práticas relevantes são geradas, primariamente, em estruturas de regulação transnacional pública-privada ou puramente privadas.[6]

2. Sistema financeiro na União Europeia

A União Europeia criou um sistema de integração regional, permitindo a livre circulação de bens e pessoas, assim como alcançando uma moeda única para a maioria dos países participantes. Além disso, a estrutura da União Europeia abarca a criação, entre outros, do Parlamento Europeu, Tribunal Europeu e Banco Central Europeu.

No que se refere ao sistema financeiro, a União Europeia tratou de buscar uma maior integração e liberação dos mercados por meio do reconhecimento recíproco e harmonização mínima. De acordo com Lastra, o reconhecimento recíproco se aplica aos procedimentos de autorização e sistemas de supervisão de cada jurisdição, enquanto a harmonização mínima trata dos requisitos para um mercado europeu unificado e altamente integrado.[7]

É importante destacar que na União Europeia as competências nacionais para a autorização e a fiscalização de instituições financeiras se manteve intacta, isto é, não havia um órgão europeu que tratava dos requisitos

6 KRISCH, Nico e KINGBURY, op. cit., p. 31.

7 LASTRA, Rosa Maria. In: **Banco central e regulamentação bancária**, Belo Horizonte, Ed. Del Rey, 2000, p. 171.

para a constituição de instituições financeiras ou a sua supervisão em caráter europeu.

O que se tinha eram diretivas que buscavam harmonizar essas regras, mas cada país (geralmente por meio dos Bancos Centrais locais) era responsável pela fiscalização das instituições constituídas em seu território. Nesse sentido, as jurisdições europeias reconhecem como válidas e autorizadas a funcionar em seu território quaisquer instituições financeiras que cumpram os requisitos do país de sua sede[8] (desde que vinculado à União Europeia).[9]

Dessa forma, embora a União Europeia tenha criado um Banco Central Europeu, este tem como função a condução e orientação da política monetária, mas não atua como órgão de supervisão e fiscalização das instituições financeiras europeias, que fica a cargo dos respectivos Bancos Centrais nacionais. De acordo com Lastra:

> A harmonização de normas pode ser melhor atingida mediante a transferência da responsabilidade pela adoção de regras a uma autoridade comum centralizada. A harmonização de normas também pode ser conquistada através da formalização de acordos internacionais definindo regras em questão sem criar uma estrutura supranacional. No campo da supervisão e regulamentação bancárias, os Estados-membros da CE tomaram o segundo caminho e, com base no reconhecimento recíproco e harmonização mínima, estabeleceram uma política bancária comum. Nenhum dos fóruns onde as matérias de supervisão preventiva foram discutidas no âmbito da CE (DG-XV, Comitê de Aconselhamento Bancário, Grupo de Contato da CE, Comitê de Supervisão Bancária do Instituto Monetário Europeu) pode ser definido como órgão supranacional de supervisão.[10]

Esse ponto é fundamental para a compreensão de alguns dos problemas que se verificaram durante a condução da crise de 2008 na União Europeia. Identificou-se que faltava às jurisdições europeias regras claras para lidar com a resolução de instituições financeiras ocorridas em outros países membros e, em especial, como efetivar regras de um Banco Central local em outra jurisdição europeia. Isso levou a Mervyn King, ex-presidente do Banco Central da Inglaterra, a declarar que "banks are global in life, but national in death".

---

8 Não é objeto de análise deste trabalho, mas a permissão única indicada no parágrafo possui algumas limitações em caso de constituição de subsidiárias em outros Estados-membros.

9 Para uma análise detalhada citamos HARR, Brigitte. Organizing Regional System — The EU Exemple. In: **The Oxford Handbook of Financial Regulation**, Oxford: Oxford University Press, 2015, p. 157.187.

10 LASTRA, op. cit., p. 185.

Nesse sentido, verificou-se na Europa, durante a crise de 2008, que cada país tinha uma legislação diferente sobre a resolução de instituições financeiras, sem regras claras para uma cooperação transfronteiriça (*cross-border cooperation*).[11]

O problema dessa construção europeia é que leva a diversos incentivos errados. O principal é que os reguladores locais, em caso de insolvência bancária, estão mais preocupados com os depositantes, credores e proprietários nacionais, e não com os balanços das filiais em outros países. Isto é, não existe um órgão que esteja analisando os impactos da insolvência de uma instituição financeira pela União Europeia e buscando coordenar adequadamente o processo de resolução.[12]

Resumindo a dificuldade europeia, o Banco Mundial apresenta as seguintes considerações:[13]

> The financial crisis demonstrated severe shortcomings in the institutional framework of the European Union (EU) in general, and in the Economic and Monetary Union (EMU) in particular. During the crisis there was limited cross-border cooperation in financial supervision and crisis management, and no rules for common burden-sharing were stipulated. A negative feedback loop between banks and sovereigns, i.e. the link between sovereign debt and bank debt, impaired a coordinated centralized response to the financial crisis in the EU. Member States largely addressed the systemic fragility

11 Um exemplo é o caso do Banco Fortis cuja intervenção foi realizada tardiamente. O conflito entre as autoridades belgas e holandesas (decorrentes da aquisição do ABN AMRO pelo Fortis) sobre quem era competente para conduzir o processo de supervisão do Banco gerou instabilidade e problemas de cooperação.

12 ALLEN, BECK, CARLETTI, LANE, SCHOENMAKER e WAGNER destacam também o caráter anticoncorrencial desse modelo: "While crisis resolution decisions were therefore taken at the national level, these decisions had the risk of being anti-competitive and of ultimately undermining the single European financial market. First, blanket liability guarantees, going beyond existing deposit insurance schemes, as, for example, unilaterally imposed by Germany, can have important moral hazard risks and implications for competition across countries of the European Union. Second, recapitalisation of banks can have negative repercussions for competition, both by distorting aggregate banking activity in inefficient ways and by distorting the allocation of activity across banks, to the extent that some banks receive more aid than others. An additional concern was that national governments would insist on using such bailout resources only for domestic constituencies, ultimately forcing these banks to cut liquidity and capital support for foreign subsidiaries". ALLEN, Franklin; BECK, Thorsten; CARLETTI, Elena; LANE, Philip R.; SCHOENMAKER, Dirk; WAGNER, Wolf. **Cross-Border Banking in Europe: Implications for financial stability and macroeconomic policies**, Centre for Economic Policy Research (CEPR), 2011, p. 43.

13 WORLD BANK GROUP, **Understanding Bank Recovery and Resolution in the EU: A guidebook to the BDDR**, 2017, p. 23. Disponível em: <http://pubdocs.worldbank.org/en/609571482207234996/FinSAC-BRRD-Guidebook.pdf>. Acesso em: 1 jun. 2018.

> of their banking systems through national policy tools. The crisis revealed evidence that national authorities had strong incentives to protect and act in the interests of their national markets. The increasing risk of fragmentation in the EU banking market risked undermining the single market for financial services and impairing the effective transmission of monetary policy to the real economy throughout the euro area.

Essa estrutura sofreu impacto da crise e mudanças foram realizadas de forma a endereçar esses problemas. No próximo item, vamos tratar dos fóruns internacionais de debate acerca do sistema financeiro e sua importância para a regulação e supervisão das instituições financeiras.

3. Fóruns internacionais de debates sobre o sistema financeiro

Em função das crises passadas desde 1945 e do processo de globalização, as autoridades financeiras nacionais identificaram a necessidade de buscar coordenação e cooperação no âmbito internacional de forma a evitar arbitragens regulatórias.

Lastra justifica a criação de fóruns internacionais como uma necessidade imperativa, tendo em vista que a regulação financeira permanece em nível local, mas como as instituições financeiras movem-se "livremente de um mercado nacional para outro, e o volume de atividades internacionais cresce, torna-se mais evidente a necessidade de uma coordenação internacional".[14]

No mesmo sentido, Erling entende que a expansão dos mercados financeiros pede o desenho institucional de organismos e fóruns internacionais dinâmicos e confiáveis para conduzir um processo institucional voltado à coordenação e ao estabelecimento de diretrizes claras de ação coletiva regulatória internacional, a fim de explorar possibilidades de formação de consensos sobre questões financeiras mundiais.[15]

Esses fóruns originalmente emitem princípios e diretrizes sem caráter vinculante (*soft law*) visando orientar a estruturação regulatória financeira de cada jurisdição, incluindo aspectos institucionais e normativos.

Nesse ponto, merece destaque a observação feita por BRUMMER e SMALLCOMB de que, diferentemente de outras áreas do direito internacional, o sistema financeiro internacional não possui um órgão para a resolução de disputas. Dessa forma, caso uma jurisdição não adote as recomendações

14 LASTRA, op. cit., p. 130.

15 ERLING, Marlos Lopes Godinho, **Regulação do sistema financeiro nacional**. São Paulo: Almedina, 2015, p. 199.

emanadas pelos organismos internacionais, não há espaço para resolução de disputas ou execução das recomendações.[16]

Entre os principais organismos internacionais que tratam do sistema financeiro podemos citar o Bank for International Settlements — BIS, sendo basicamente composto por representantes dos Bancos Centrais. O Basel Committee of Banking Supervision — Comitê de Basileia, vinculado ao BIS, com foco no estabelecimento de regulação prudencial.[17] O Committee on the Global Financial System — CGFS, composto por banqueiros centrais e sendo responsável por monitorar e identificar fontes potenciais de cenários de estresse sistêmico nos mercados financeiros globais. O Committee on Payment and Settlement Systems — CPSS, composto pelos membros do G-20 e tendo como função o fortalecimento das infraestruturas de mercado.

Além disso, após a crise asiática ocorrida em 1997, o G-20 decide criar o Financial Stability Board — FSB,[18] com o propósito de servir de fórum para a deliberação de estratégias regulatórias para garantir a estabilidade financeira.

Dessa forma, destaca Erling, como todas as jurisdições buscam uma estabilidade financeira sustentável ao longo do tempo, uma coordenação internacional sobre essa matéria tende a ser facilitada.[19] Assim, tem-se a construção de um arcabouço regulatório internacional em que são produzidos relatórios, guias e princípios que devem ser observados por todas as jurisdições.

Esses organismos são compostos por uma série de representantes de Estados, mas suas deliberações não passam por processos decisórios por meio de representantes eleitos diretamente pelos jurisdicionados, o que leva a alguns questionamentos sobre uma eventual falta de legitimidades dessas decisões.[20]

---

16 No original: "However, unlike some other prominent areas of international law, such as international trade, international finance remains far from having anything resembling a dispute resolution mechanism. As a result, where regulators and financial authorities disagree as to the optimal approach for regulating markets, there is no forum for settling disputes. Indeed, even where financial authorities fail to implement best practicies and consensus-based rules promulgated by international standard-setting bodies, no formal arrangement or process is available for hearing a regulator's complaits, in the open, about a fellow regulator's conduct". BRUMMER, Chris e SMALLCOMB, Matt, Institutional Design — The International Architeture, In: **The Oxford Handbook of Financial Regulation**, Oxford: Oxford University Press, 2015, p. 130.

17 O Comitê de Basileia teve início em função da crise bancária que afetou a Europa e os Estados Unidos durante a década de 1970, sendo as primeiras propostas de harmonização prudencial colocadas em 1988.

18 Inicialmente esse organismo foi identificado como Financial Stability Forum, mudando para a sua atual designação em 2009.

19 ERLING, op. cit. p. 206.

20 Não é objeto deste artigo tratar do tema da legitimidade das decisões realizadas por esses órgãos, mas, de acordo com Erling, o fato de se tratar de uma cooperação internacional concede legitimidade às publicações desses organismos. "Em outras palavras, a legitimidade de conteúdo das recomendações e diretrizes regulatórias internacionais é evidente, enquanto resultado da participação cooperativa de países na construção de padrões de

4. Atributos do FSB e sua incorporação na União Europeia

Com a eclosão da crise de 2008, os reguladores bancários, reunidos no FSB, buscaram identificar quais foram os pontos sensíveis e quais foram as falhas regulatórias existentes, e publicaram[21] um documento (*Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions*) [22] apresentando os princípios fundamentais necessários para a recuperação e resolução de instituições financeiras.

Os atributos do FSB têm como objetivo principal a criação de um regime de recuperação e resolução de instituições financeiras sistemicamente relevantes,[23] com as seguintes premissas: (i) resolução ordenada; (ii) sem a utilização de recursos públicos (ou ao menos em expor os recursos públicos a perdas); e (iii) manutenção das suas funções econômicas vitais.

Entre os pontos de atenção está a busca de uma cooperação internacional,[24] que permita uma efetiva coordenação entre as autoridades de resolução na busca da estabilidade financeira. De acordo com o FSB:

> 7.1 The statutory mandate of a resolution authority should empower and strongly encourage the authority wherever possible to act to achieve a cooperative solution with foreign resolution authorities.
> [...]
> 7.3 The resolution authority should have resolution powers over local branches of foreign firms and the capacity to use its powers either to support a resolution carried out by a foreign home authority (for example, by ordering a transfer of property located in its jurisdiction to a bridge institution established by the foreign home authority) or,

atuação para a definição de estratégias regulatórias destinadas à gestão de questões financeiras comuns". ERLING, op. cit. p. 208.

21 Uma primeira versão foi publicada em 2011 e uma revisão dos atributos foi disponibilizada em 2014.

22 Disponível em: <http://www.fsb.org/wp-content/uploads/r_141015.pdf>. Acesso em: 13 jun. 2019.

23 De acordo com o FSB, as instituições sistemicamente relevantes são "financial institutions whose distress or disorderly failure, because of their size, complexity and systemic interconnectedness, would cause significant disruption to the wider financial system and economic activity". Lista de instituições financeiras globalmente relevantes disponível em: <http://www.fsb.org/wp-content/uploads/2016-list-of-global-systemically-important-banks-G-SIBs.pdf>. Acesso em: 13 jun. 2019.

24 Destacamos que, de acordo com o FSB, um efetivo regime de resolução deveria conter também, entre outros: (i) garantir a continuidade de serviços financeiros sistemicamente importantes, em especial os arranjos de pagamento, liquidação e compensação de operações; (ii) alocar eventuais perdas nos acionistas e credores não garantidos; (iii) não confiar em, nem aguardar, um socorro financeiro com recursos públicos; (iv) evitar distribuição desnecessária de valor dos ativos da instituição; (v) providenciar uma resolução rápida e transparente; (vi) garantir que as instituições não viáveis deixem o mercado de forma ordenada; e (vii) criar os incentivos corretos para a disciplina do mercado.

> in exceptional cases, to take measures on its own initiative where the home jurisdiction is not taking action or acts in a manner that does not take suficient account of the need to preserve the local jurisdiction's financial stability. Where a resolution authority acting as host authority takes discretionary national action, it should give prior notification and consult the foreign home authority.
> (...)
> 7.5 Jurisdictions should provide for transparent and expedited processes to give effect to foreign resolution measures, either by way of a mutual recognition process or by taking measures under the domestic resolution regime that support and are consistent with the resolution measures taken by the foreign home resolution authority. Such recognition or support measures would enable a foreign home resolution authority to gain rapid control over the firm (branch or shares in a subsidiary) or its assets that are located in the host jurisdiction, as appropriate, in cases where the firm is being resolved under the law of the foreign home jurisdiction. Recognition or support of foreign measures should be provisional on the equitable treatment of creditors in the foreign resolution proceeding.

Como se nota, uma das grandes precações é buscar uma efetiva cooperação internacional, evitando que se repitam os problemas verificados durante a crise de 2008, em especial a dificuldade de implementar decisões de uma jurisdição em outros países.

Destaque-se que esse documento do FSB é destinado a padronizar e harmonizar regras acerca da insolvência bancária, não entrando em sugestões de regulações prudenciais. Para as regulações prudenciais, o Comitê de Basileia publicou os novos Acordos (Basileia III)[25] que tratam da exigência de capital prudencial, análise de risco de operações.

No caso da União Europeia, em função da falta de coordenação e supervisão bancária em nível europeu, entre 2012 e 2013, o Parlamento Europeu aprovou uma série de mudanças legais, de forma a conceder poderes para que o Banco Central Europeu e a nova European Bank Authority — EBA pudessem realizar a supervisão e resolução de instituições financeiras europeias (o que foi chamado de União Bancária).

25 Para mais informações, acessar estudo da ANBIMA: Basileia III no Brasil. Disponível em: <http://www.anbima.com.br/pt_br/informar/regulacao/informe-de-legislacao/basileia-iii-no-brasil.htm>. Acesso em: 13 jun. 2019.

Para tanto, foi criado o Single Supervisory Mechanism — SSM[26] que outorga competência para que o Banco Central Europeu seja o supervisor e regulador prudencial dos bancos europeus, em conjunto com as autoridades nacionais.[27]

Adicionalmente, e de forma complementar, foi estabelecido o Single Resolution Mechanism — SRM com poderes para decretar a resolução de instituições financeiras europeias, utilizar as ferramentas de recuperação e acessar o Fundo de Resolução Europeu.[28]

Em 2014, foi publicada a Bank Recovery and Resolution Directive — BRRD, na qual a União Europeia adota integralmente os princípios e atributos recomendados pelo FSB.

Nesse sentido, o grande objetivo dessas novas estruturas é coordenar, supervisionar e integrar o sistema bancário europeu, visando impedir fragmentações legislativas locais, assim como a utilização de recursos públicos para a recuperação de instituições financeiras. De acordo com a comunicação da Comissão Europeia para o Parlamento e Conselho Europeu:[29]

> Therefore, the Commission envisages notably making a proposal for a single resolution mechanism which would govern the resolution of banks and coordinate in particular the application of resolution tools to banks within the banking union. This mechanism would be more efficient than a network of national resolution authorities, in particular in the case of cross-border failures, given the need for speed and credibility in addressing banking crises. It would be a natural complement to the establishment of a single supervisory mechanism. It would also entail significant economies of scale, and avoid the ne-

26 Para mais informações sobre o SSM, sugerimos o *Guide to Banking Supervision*, publicado pelo Banco Central Europeu.

27 A Comissão Europeia deixou muito claro esse objetivo ao indicar que "The single supervisory mechanism which the Commission is proposing today is based on the transfer to the European level of specific, key supervisory tasks for banks established in the Euro Area Member States. While retaining ultimate responsibility, the ECB would carry out its tasks within the single supervisory mechanism composed of the ECB and national supervisory authorities. This structure will provide strong and consistent supervision across the Euro Area, while making best use of the local and specific know-how of national supervisors. This will ensure that supervision remains highly aware of all national and local conditions relevant for financial stability. The Commission also proposes a mechanism which will allow Member States which have not adopted the Euro, but would like to participate in the single supervisory mechanism, to cooperate closely with the ECB". EUROPEAN COMMISSION, **Communication From the Commission to the European Parliament and the Council —** A roadmap towards a banking union, 2012, p. 7. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012DC0510&from=EN>. Acesso em: 1 jun. 2018.

28 Esse fundo foi criado e mantido pelas instituições financeiras, mas operado pelo Single Resolution Board, vinculado ao SRM, visa evitar a utilização de recursos públicos para recuperar instituições financeiras, como ocorreu na União Europeia durante a crise de 2008.

29 EUROPEAN COMMISSION, op. cit., p. 9.

> gative externalities that may derive from purely national decisions. It would take its decisions in line with the principles of resolution set out in the single rulebook which are consistent with international best practice and in full compliance with Union state aid rules. In particular shareholders and creditors should bear the costs of resolution before any external funding is granted, and private sector solutions should be found instead of using taxpayers' money.

Em função do exposto, a União Europeia após a crise de 2008 alterou sua forma de supervisão, fiscalização e resolução de instituições financeiras, passando do nível local para uma centralização europeia do tema (por meio do Banco Central Europeu e demais entidades), além de acatar os princípios internacionais sugeridos pelo FSB.

Conclusão

Por todo o exposto, com relação ao sistema financeiro, o entendimento é que, em decorrência das operações serem cada vez mais globais, são necessários fóruns internacionais para harmonizar regras e evitar arbitragens regulatórias.

No caso da União Europeia, a falta de coordenação e cooperação durante a crise levou a inúmeros prejuízos e à necessidade de utilização de recursos públicos para recuperar instituições financeiras.

A manutenção de cada autoridade local como responsável pela fiscalização e resolução de instituições financeiras se mostrou equivocada, e a União Europeia viu a dificuldade em tratar instituições que operem em mais de uma jurisdição. Nesse sentido, a transferência de competência para o Banco Central Europeu pareceu adequada e vinculada aos princípios internacionais.

Assim sendo, nos parece que, em função da transferência de recursos de forma global, e os riscos daí advindos, a regulação do sistema financeiro de forma exclusivamente local se mostra deficiente, devendo haver sempre uma harmonização regulatória, evitando arbitragem e falhas de mercado.

Referências bibliográficas

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS ENTIDADES DOS MERCADOS FINANCEIROS E DE CAPITAIS — ANBIMA. In: **Basileia III no Brasil**. Disponível em: <http://www.anbima.com.br/pt_br/informar/regulacao/informe-de-legislacao/basileia-iii-no-brasil.htm>. Acesso em: 1 jun. 2018.

ALLEN, Franklin; BECK, Thorsten; CARLETTI, Elena; LANE, Philip R.; SCHOENMAKER, Dirk; WAGNER, Wolf. **Cross-Border Banking in Europe:** Implications

for Financial Stability and Macroeconomic Policies, Centre for Economic Policy Research (CEPR), 2011.

BRUMMER, Chris; SMALLCOMB, Matt, Institutional Design — The International Architeture, In: **The Oxford Handbook of Financial Regulation**, Oxford: Oxford University Press, 2015.

CHEVALIER, Jacques, **O Estado Pós-Moderno**, Editora Forum, 2009.

DALLARI, Dalmo de Abreu, **Elementos de Teoria Geral do Estado**, Editora Saraiva, 22. ed., 2001.

ERLING, Marlos Lopes Godinho, **Regulação do Sistema Financeiro Nacional**, São Paulo: Almedina, 2015.

EUROPEAN COMMISSION, EUROPEAN COMMISSION, **Communication from the Commission to the European Parliament and the Council —** A Roadmap towards a Banking Union, 2012, p. 7. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012DC0510&from=EN>. Acesso em 1 jun. 2018.

FARIA, José Eduardo, **Direito e Globalização Econômica**, Editora Malheiros, 1. ed., 1998.

HARR, Brigitte. Organizing Regional System — The EU Exemple. In: **The Oxford Handbook of Financial Regulation**, Oxford: Oxford University Press, 2015.

KRISCH, Nico e KINGBURY, Benedict, Introdução: governança global e direito administrativo global na ordem legal internacional, In. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 261, p. 13-32, set./dez. 2012.

LASTRA, Rosa Maria. In: **Banco Central e Regulamentação Bancária**, Belo Horizonte, Ed. Del Rey, 2000.

WORLD BANK GROUP, **Understanding Bank Recovery and Resolution in the EU:** A Gidebook to the BDDR, 2017. Disponível em: <http://pubdocs.worldbank.org/en/609571482207234996/FinSAC-BRRD-Guidebook.pdf>. Acesso em: 1 jun. 2018.

POPULISMO NO PRIMEIRO MUNDO: A ORDEM INTERNACIONAL LIBERAL E A ALIANÇA TRANSATLÂNTICA EM QUESTÃO

Felipe Augusto Chagas Nacif de Moraes

Resumo

A despeito da riqueza associada ao processo de globalização e dos bens públicos gerados pelas democracias liberais do Hemisfério Norte, a última década testemunhou a emergência de movimentos e governos autoritários, antielitistas e antipluralistas naquela região, provocando problemas no que tange à administração da ordem mundial pelas grandes potências ocidentais, sobretudo pelos Estados Unidos. O presente artigo investiga a ascensão do populismo nesse Estado e nos países da União Europeia na década de 2010, traçando suas características comuns. Busca também compreender a manifestação de tal fenômeno sobre a política externa dos Estados Unidos, a aliança transatlântica com seus parceiros europeus e as relações internacionais de forma mais ampla, com foco na área do comércio internacional. Ainda que não seja desprovida de racionalidade, a ação externa da atual administração norte-americana evidencia percepções distorcidas da política internacional, aliena seus aliados europeus e tensiona a ordem internacional liberal forjada no pós-Segunda Guerra Mundial.

Palavras-chave

Ordem Internacional; Populismo; Estados Unidos; União Europeia; Aliança Transatlântica.

Abstract

Regardless of the wealth associated with the process of globalization and the public commodities generated by the liberal democracies in the Northern Hemisphere, authoritarian, antielitist and antipluralist movements and governments have emerged in that region, in the last decade, affecting the world order and its governance by the great Western powers, mainly the United States. This article investigates the rise of populism in this State and the European Union member countries during the 2010s, outlining their common characteristics. It also aims to understand the manifestation of such phenomenon on the United

States foreign policy, the transatlantic alliance with its European partners and international relations in a broad way, focusing on the domain of international trade. Regardless of it's rationality, the current US administration mispercepts the international environment, alienates its European allies and stresses the liberal world order established in the post-Second World War.

Key Words
International Order; Populism; United States; European Union; Transatlantic Alliance.

Introdução
Fundada no pós-Segunda Guerra Mundial, a arquitetura institucional do sistema internacional do século XXI está assentada em um conjunto de valores, práticas, normas, pactos e organismos compartilhados por seus membros. Há mais de meio século, os Estados Unidos assumiram a posição que o Reino Unido ocupara desde os anos 1815 e outorgaram para si o papel de administradores da ordem mundial, criando ou reativando instituições de caráter liberal, inicialmente, com o objetivo de promover a cooperação entre os Estados e evitar guerras futuras. Esse ator, a princípio mediante a liderança econômica, criou um sistema orientado por regras que permitiram a reconstrução de seus aliados e a reabilitação de seus antigos inimigos.

Por mais diferentes que as sucessivas administrações americanas fossem entre si, a partir de Franklin Roosevelt, a política externa norte-americana apresentou variações na forma e na ênfase, mas não na substância. Esta última é o engajamento seletivo, estratégia de inserção internacional que combina recursos de poder brando e de poder bruto e admite que o país opere dentro ou fora do âmbito multilateral, mas sempre comprometido com a manutenção de suas alianças militares e com a expansão de valores liberais, como democracia, livre-comércio e direitos humanos, que, por sua vez, caraterizam a ordem vigente.

Contudo, o motivo que sustenta a realização deste trabalho é a contestação desse sistema pelos seus próprios administradores. O fim da Guerra Fria, o desenvolvimento da globalização, a re-emergência da Ásia — sobretudo da China — e a ocorrência de grandes crises econômicas e migratórias no outrora primeiro mundo contribuíram para a ascensão de movimentos políticos autoritários, antielitistas e antipluralistas, críticos da ordem internacional liberal, pregando a unidade nacional a partir do fechamento para o mundo exterior nas esferas política, econômica e, por vezes, cultural.

Isto posto, justifica-se a seguinte indagação: a política externa norte-americana sob Donald Trump representa uma ameaça à ordem internacional liberal

e às relações transatlânticas? O recorte geográfico e temporal deste trabalho circunscreve-se, pois, aos Estados Unidos e aos países europeus, no período entre 2010 e 2018. Tem-se por hipótese que a denúncia de valores e sistemas liberais pela atual administração estadunidense objetiva moldar as relações internacionais de modo a afastar esse ator de seus compromissos históricos para com seus aliados.

O trabalho em questão investiga a ordem mundial liberal, a resposta populista nos Estados Unidos e na União Europeia, bem como a influência do populismo sobre a política externa americana em sua relação com as questões anteriores. Para tanto, o desenvolvimento deste artigo está dividido em três partes: a primeira seção trata da inserção internacional norte-americana em perspectiva histórica e da configuração da arquitetura internacional, com ênfase no multissistema do comércio global; a segunda parte demostra como essa estrutura começou a ser contestada e traça as características do populismo nos Estados Unidos e nos países europeus, delineando as políticas abraçadas por esses movimentos e partidos antissistema; a terceira e última seção avalia os impactos desse movimento na política externa do governo Trump e faz conjecturas a respeito da aliança transatlântica e do futuro da ordem internacional nesse novo contexto.

1. Ordem internacional e política externa dos Estados Unidos

1.1 A arquitetura internacional

A ordem internacional atual tem suas origens no pós-Segunda Guerra Mundial, uma vez que, desde então, não se observou a emergência de qualquer outro pólo de poder no mundo capaz de rivalizar e superar a organização política e econômica estabelecida pelos Estados Unidos e seus aliados.[1] Foi o momento em que os arranjos de governança passaram a ter caráter universal, e não somente europeu, como ocorrera nos períodos anteriores de reconfiguração do sistema internacional.

Com o fim da Segunda Guerra e diante da desarticulação do direito internacional naquele período, os Estados Unidos e as potências europeias aliadas optaram pela criação de um sistema de cooperação e criação de confiança entre os Estados em nível global, a fim de evitar conflitos geopolíticos no futuro. As elites decisórias americanas e europeias elaboraram um sistema de cooperação orientado por regras, desenvolvendo instituições, acordos comerciais e alianças militares. Para tanto, Washington implementa desde então a estratégia

1 Ao contrário, a queda do Muro de Berlim e, dois anos mais tarde, a dissolução da União Soviética e do sistema bipolar, permitiram a emergência ou a expansão de organizações e regimes internacionais criados no pós-1945, reforçando as estruturas da governança global.

do engajamento seletivo,[2] combinando recursos de poder brando e de poder bruto para agir unilateralmente ou dentro do marco do multilateralismo em sua ação externa. Ou seja, esse ator utiliza-se historicamente da preponderância que possui no mundo para perseguir seus interesses e garantir sua sobrevivência enquanto grande potência, como será visto adiante.

Rosenau[3] afirma que a governança global é o elemento-chave para compreendermos o funcionamento da ordem internacional. Esse conceito diz respeito a um sistema de ordenação que envolve sentidos intersubjetivos, padrões comportamentais e instituições políticas. Esses três elementos interativamente sustentariam a ordem mundial, formando um sistema que traz previsibilidade, estabiliza expectativas e possui mecanismos para cumprir, monitorar e verificar se os compromissos acordados entre os atores estão sendo colocados em prática.

O edifício da governança global recebe a sua roupagem atual a partir da criação da Organização das Nações Unidas e de suas agências especializadas, muitas voltadas para áreas específicas, mas com escopo mundial (organizações voltadas para a área meteorológica, para a alimentação, para o trabalho, educação, ciência e cultura). Então, a criação de tais mecanismos começa a gerenciar interesses comuns, criar obrigações e direitos coletivos, além de mediar diferenças. Esse edifício recebeu uma série de acréscimos ao longo do tempo, com novas organizações sendo criadas e o próprio sistema ONU passando por alterações. Um dos elementos da governança importantes para o presente trabalho, inclusive, é o multissistema do comércio global, que tem à sua frente os regimes de comércio, capitaneados pela Organização Mundial do Comércio, seguida por diferentes organizações que também criam regras multilaterais em suas respectivas áreas, como o Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial, a OCDE, a UNCTAD, a FAO e a OMPI. Essas instituições permitiram a elevação do comércio, com novos atores aderindo a suas instituições, sobretudo no âmbito das rodadas de negociação do GATT/ OMC, nas quais novos temas foram incluídos para além da questão tarifária a partir da década de 1980. Já o regionalismo e os acordos preferenciais de comércio como estratégias de liberalização comercial, a partir dos anos 1990 contribuíram para a expansão dos marcos regulatórios na área em questão.[4]

As transformações e a evolução da esfera institucional seguiram as muitas mudanças que ocorreram no mundo político, trazendo para esse espaço novas

2 ART, Robert J. Geopolitics Updated: the strategy of selective engagement. **International Security**, v. 23, n. 3, inverno 1998/1999, p. 79.

3 ROSENAU, James. Governança, ordem e transformação na política mundial. In: ROSENAU, James e CZEMPIEL, Ernst-Otto. **Governança sem governo:** ordem e transformação na política mundial. Brasília: UnB, 2000, p. 11-46.

4 RAVENHILL, John. **Global Political Economy**. Nova York: Oxford University Press, 2011, p. 182.

questões: a globalização e o importante enfraquecimento dos Estados-nação frente a esse fenômeno evidenciam a incapacidade dos atores em lidar com muitas questões internas, precisando para isso coordenar interesses em nível internacional. Os conflitos sobre *standards* comerciais também representam um desafio, o que pode ser ilustrado pela criação relativamente recente da Organização Mundial do Comércio, dotada de instrumentos para mediar conflitos e resolver disputas que o GATT jamais teve em sua existência. Questões ambientais, direitos sociais e direitos humanos também são temas que não contam com entendimentos consensuais, de modo que se fez necessário ao longo do tempo repensar os instrumentos de governança global.

1.2. O papel dos Estados Unidos e a política externa norte-americana

Mudanças na geopolítica e nas instituições levariam à ascensão dos Estados Unidos como principal potência do sistema internacional: ao longo do século XX, no campo econômico, esse ator consolidou-se como maior importador e exportador mundial, ao mesmo tempo em que ascendia à condição de superpotência no âmbito da Guerra Fria, desenvolvendo grande assimetria de capacidades materiais em relação aos outros Estados.[5] Uma vez que as elites decisórias em Washington reconheceram a importância da integração ao comércio global para o desenvolvimento e segurança internos, a ação externa americana passou a se basear na construção de uma ordem internacional liberal, promovendo um regime comercial aberto e assumindo o papel de administrador do sistema financeiro internacional, nos moldes do Reino Unido no século XIX. Para viabilizar o funcionamento de tal ordem, Washington compromete-se com a manutenção de suas principais alianças militares no mundo (como a OTAN e os pactos de segurança com Japão, Coreia do Sul, Arábia Saudita e Kuwait), bem como o estabelecimento de tropas e bases no Golfo Pérsico e nos dois extremos da Eurásia para fortalecer tais alianças.[6] Assim, ainda que haja mudanças de ênfase entre as diferentes administrações, podemos considerar que existe certa continuidade na condução da política externa dos Estados Unidos.

Analiticamente, os interesses nacionais são perseguidos pela chamada "grande estratégia" ou *grand strategy* — nome do conjunto de objetivos geopolíticos, visões de mundo e crenças normativas morais que, ao serem articulados, formam as opções políticas, militares e não militares para o Estado alcançar seus interesses de longo prazo no plano internacional. No caso americano, os interesses cujos custos são severos para a nação se não forem respeitados

5 IKENBERRY, G. John. **After Victory :** institutions, strategic restraint, and the rebuilding of order after major wars. Princeton: Princeton University Press, 2001, p. 163-165.

6 ART, Robert J. Geopolitics Updated: the strategy of selective engagement. International Security, v. 23, n. 3, inverno 1998/1999, p. 81.

ou protegidos chamam-se interesses vitais, ao passo que aqueles destinados a criar um ambiente favorável à atuação dos Estados Unidos e contribuir para a sua prosperidade são os interesses desejáveis.[7]

Tendo Washington adotado o engajamento seletivo desde o início da Guerra Fria, os elementos norteadores dessa estratégia são também os constituintes da própria política externa americana. Apesar das diferenças em sua condução pelos governos que já ocuparam a Casa Branca, o engajamento seletivo preconiza três interesses vitais invariavelmente presentes na condução da política internacional do Estado.[8] A segurança interna representa a mais importante diretiva das estratégias e está relacionada à prevenção de ataques, invasões, conquistas e destruição do território nacional por atores estatais e não estatais, com material bélico convencional ou com armas de destruição em massa. O segundo interesse vital é a paz entre as grandes potências na Eurásia: a região desempenha um papel importante na contenção e no combate a Estados-pária e organizações terroristas. O terceiro e último interesse vital desse país é a divisão de reservas de petróleo no Golfo Pérsico: a segurança na oferta e a estabilidade do preço do petróleo são muito importantes à economia norte-americana e de seus aliados, de sorte que os Estados Unidos devem concentrar esforços para evitar que um poder hegemônico controle todas as reservas da região, o que poderia afetar diretamente o preço internacional do óleo.

Já no campo dos interesses desejáveis, o engajamento seletivo apregoa uma ordem econômica internacional aberta. Tal interesse advém de consensos legitimados por comunidades epistêmicas e elites decisórias, e prega que um mundo com menos barreiras ao comércio de bens e serviços contribui para o crescimento e desenvolvimento econômico dos Estados Unidos e de seus aliados, como será abordado adiante. Como os Estados Unidos estão construídos sobre uma ideologia liberal, a democracia e os direitos humanos possuem um valor relevante para suas elites decisórias, que costumam enxergar relações diretas entre sua consolidação em nível global e a emergência de países com governos menos repressores e autoritários internamente e mais pacíficos em suas políticas externas.[9]

A exposição feita acima aponta, portanto, para uma questão de grande relevância para este trabalho: o comércio internacional constitui uma espécie de liame entre os interesses nacionais norte-americanos ao reforçar e também guiá-los.[10] Esse fato é justificado pela concepção de suas elites decisórias, que

7 Ibid., p. 79-80.
8 Ibid., p. 84-92.
9 Ibid., p. 95-98.
10 HURLBURT, Heather. The Security Case for Trade: why we need to reframe the TPP. **Foreign Affairs**, 27 setembro 2016. Disponível em: <https://www.foreignaffairs.com/articles/asia/2016-09-27/security-case-trade>. Acesso em: 28 mai. 2018.

associam comércio a questões de segurança. Por esse motivo, a política externa orienta a liberalização comercial do país, considerando estratégica essa área aos interesses americanos e à estabilidade da ordem internacional:

> The economic argument was never sufficient by itself, however, to support a liberal trade policy for the United States. It was the foreign policy case that provided the real impetus for liberal trade policies in the United States in the postwar period.[11]

Por exemplo, no que concerne às diretivas dos interesses vitais, competições de segurança ou guerras entre grandes potências reduzem fluxos de comércio e investimentos nas regiões afetadas por tais eventos. Uma opção à qual Washington recorre para conter guerras é, justamente, a abertura econômica: vendo sua rápida ascensão, a administração Bill Clinton apoiou a entrada da China na OMC, buscando reduzir o risco de conflito geopolítico com esse ator pela sua integração à economia global.[12] Na década seguinte, o governo Barack Obama mobilizou-se para negociar o Trans-Pacific Partnership (TPP), mega-acordo comercial que incorporaria cerca de 40% da economia mundial e objetivava isolar geopoliticamente a China da região Ásia-Pacífico — área sob hegemonia americana desde a Segunda Guerra.[13]

As políticas externa e interna de outros Estados também podem afetar o comércio internacional norte-americano e ferir interesses de suas empresas, o que pode acarretar na adoção de sanções unilaterais por Washington para enquadrar tais atores. As medidas tarifárias impostas pelo Escritório de Comércio americano (USTR) sobre produtos brasileiros exportados para os Estados Unidos, na década de 1980,[14] por exemplo, objetivavam fazer o Brasil alterar sua lei de propriedade industrial e assentir com o acordo TRIPs, no âmbito da Rodada Uruguai do GATT, o que ilustra como tal estratégia também possui uma dimensão punitiva.

Entretanto, nos anos recentes, tanto o campo da política externa quanto o da Economia perderam força no plano doméstico norte-americano para im-

---

11 BERGSTEN, C. Fred. Crisis in U.S. Trade Policy. **Foreign Affairs**, jul. 1971. Disponível em: <https://www.foreignaffairs.com/articles/1971-07-01/crisis-us-trade-policy>. Acesso em: 28 mai. 2018.

12 Id., We Are All Geoeconomists Now. **Foreign Affairs**, mai./ jun. 2016. Disponível em: <https://www.foreignaffairs.com/articles/2016-04-06/we-are-all-geoeconomists-now>. Acesso em: 28 mai. 2018.

13 RACHMAN, Gideon. (2015/07/10). **What the TPP means for US-Asia Ties**. [Audio Podcast FT World Weekly]. Disponível em: <https://www.ft.com/content/ b7c12fb5-6350-4565-93e9-133b89869946>. Acesso em: 28 mai. 2018.

14 VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. **A política externa brasileira:** a busca de autonomia, de Sarney a Lula. São Paulo: Editora UNESP, 2011, p. 64.

pulsionar a liberalização do comércio. A re-emergência da Ásia, o rápido crescimento da força de trabalho no mundo e o avanço tecnológico provocaram, juntos, a redução dos custos de produção industrial, levando ao deslocamento das cadeias produtivas para aquela região. Esse processo fez cair a pobreza no mundo e tornou o consumo de bens e serviços mais acessível às faixas de renda mais baixas. Ao mesmo tempo, empregos em setores tradicionais das economias avançadas foram eliminados como resultado do deslocamento das indústrias, da automação e do *outsourcing*/ terceirização — praticados em escala cada vez maior pelas empresas. Esse é o pano de fundo que nos auxilia a compreender a ascensão do populismo nos sistemas políticos pelo mundo, da Grécia às Filipinas, passando pelos Estados Unidos.

2. Populismo

2.1 Qual populismo?

O termo populismo, amplamente utilizado em meios acadêmicos e não acadêmicos, é desprovido de uma definição geral, mas conta com grande número de acepções, não necessariamente excludentes entre si, que podem variar em função de áreas de conhecimento, tempo histórico e região política e geográfica. Em primeiro lugar, uma noção importante de populismo está associada à execução de políticas *irresponsáveis*, com impactos sobre o sistema econômico e o bem-estar da sociedade em que tais cursos de ação são colocados em prática. Dornbusch e Edwards[15] compreendem o populismo como um fenômeno econômico por excelência, que enfatiza o crescimento do produto doméstico e a distribuição de renda na mesma medida em que desconsidera o risco de inflação e os constrangimentos externos à aplicação indiscriminada de medidas fiscais expansionistas e práticas comerciais protecionistas. Essas políticas, argumentam os autores, costumam fracassar no longo prazo, prejudicando especialmente as camadas mais pobres da sociedade, a quem os políticos populistas outorgariam para si a missão de proteger.

Além dessa perspectiva, o populismo pode ser compreendido como uma ideologia inconsistente, que considera a sociedade dividida entre dois grupos homogêneos e antagônicos, pregando que a política seja expressão da vontade geral do povo, nas palavras de Mudde.[16] Já Müller[17] segue a mesma linha de raciocínio e argumenta que o populismo é uma expressão degradada de

15 DORNBUSCH, Rudiger e EDWARDS, Sebastian (Org.). **The Macroeconomics of Populism in Latin America**. Chicago: The University of Chicago Press, 1991.

16 MUDDE, Cas. **The Problem with Populism**. Disponível em: <https://www.theguardian.com/commentisfree/2015/feb/17/problem-populism-syriza-podemos- dark-side--europe#img-1>. Acesso em: 28 mai. 2018.

17 MÜLLER, Jan-Werner. **What is Populism?** Filadélfia: University of Pennsylvania Press, 2016.

democracia que tem por discurso buscar aprimorá-la dentro de seus próprios parâmetros, permitindo que "o povo" participe de seus processos, como será discutido a seguir.

Ainda que sejam levadas em conta as particularidades de cada caso, existem características comuns desse fenômeno plural e diverso.[18] Dois traços marcantes do populismo são o antielitismo e o antipluralismo.[19] Os populistas tenderiam a denunciar elites e grupos dominantes tradicionais em seus países, ao passo que também outorgariam para si o papel de representantes exclusivos e morais do "povo" e de seus interesses, não reconhecendo nenhum tipo de oposição legítima que opera no jogo democrático. Esses elementos, comuns a todos os lugares em que movimentos populistas emergiram ou governos populistas se formaram, questionam um elemento fundamental da democracia, a oposição partidária, o que pode tensionar sua lógica de funcionamento.

Além de não reconhecer a legitimidade do processo partidário, os populistas também não aceitam e buscam não depender da mídia como canal de intermediação com a população, estabelecendo contato direto com ela por meios não convencionais, como as redes sociais. O caso americano é emblemático: desde que assumiu a presidência de seu país, Donald Trump recorre ao Twitter como ferramenta política, muitas vezes para anunciar decisões que ainda não foram oficialmente tomadas pela Casa Branca. Já na Itália, o MoVimento 5 Estrelas, de Beppe Grillo, ganhou alcance nacional e tornou-se uma das maiores forças políticas do país a partir do blog mantido desde o início por esse ex-comediante.[20]

Os populistas também elegem um "inimigo do povo" para deixar a população constantemente em alerta e tirar proveito da sensação de insegurança fabricada por eles mesmos. Tanto à direita quanto à esquerda, os candidatos preferenciais a "vilão" desses atores podem variar bastante, mas costumam ter a crítica à globalização — expressão do liberalismo econômico e político — como origem comum. Do discurso de ódio de Donald Trump contra os imigrantes mexicanos nos Estados Unidos à crítica contundente à *Troika* feita pelo SYRIZA na Grécia, o enfraquecimento do Estado frente à aceleração dos fluxos de pessoas e capital e à arquitetura institucional do sistema internacional parecem estar por trás dessas questões.

Por fim, a consequência do fato supracitado é que, não raro, existem semelhanças entre os programas de políticos populistas de espectros ideológicos distintos. De Bolle,[21] reforçando as acepções de Dornbusch e Edwards, chama a

18 ROSANVALLON, Pierre. **Penser le populisme**. La vie des idées, 27 set. 2011. Disponível em: <http://www.laviedesidees.fr/Penser-le-populisme.html>. Acesso em: 28 mai. 2018.

19 MÜLLER, op. cit, p. 38.

20 Ibid, p. 63-64.

21 DE BOLLE, Monica. (2016/28/12). **Ano de 2016 foi apoteose do populismo.** [Áudio Podcast CBN Economia de Quarta]. Disponível em: <http://cbn.globoradio.globo.com/

atenção para o fato de o populismo de esquerda e de direita expressar-se hoje em uma mesma linha de ação no campo econômico, baseada em intervenção nos mercados, política fiscal expansionista e protecionismo comercial. Isso permitiu em alguns casos a aproximação e até a formação de alianças eleitorais e governamentais entre partidos populistas de matizes opostos, como na Grécia e na Itália.[22]

2.2 Emergência do populismo no primeiro mundo

O período terminal da Guerra Fria conviveu com a mais rápida integração comercial já observada na história, também classificada como hiper-globalização, facilitando a integração dos ex-satélites soviéticos e dos países asiáticos do antigo segundo mundo à ordem internacional liberal. O resultante barateamento dos custos de mão de obra das indústrias tradicionais, a automação impulsionada pelo avanço tecnológico e a migração de firmas e industrias inteiras para outras regiões, especialmente para a Ásia, como já mencionado, geraram perda de bem-estar em alguns setores dos Estados Unidos e dos países europeus.

Com efeito, houve no início do século XXI uma redução na concentração de poder econômico pelos países desenvolvidos do hemisfério norte *vis-à-vis* com os demais Estados. Há mais de vinte anos, a renda dos americanos de classe média estaria estagnada,[23] evidenciando que a ascensão dos Estados Unidos nas últimas décadas não teria beneficiado todos os setores de sua sociedade. Além disso, a ineficácia da maioria dos governos dos países mais avançados em lidar com a falta de representatividade da classe política em relação à população, a desigualdade crescente ou a integração de imigrantes às suas sociedades,[24] sobretudo após a crise migratória de 2015, abala a imagem e a confiança popular em uma das mais importantes instituições da ordem internacional vigente, a democracia representativa.

A emergência de movimentos e governos populistas, então, origina-se na própria democracia para criticar a globalização e a dificuldade das instituições democráticas em lidar com seus efeitos sobre o bem-estar dos cidadãos dos Estados. Na década de 2010, corroborando as reflexões anteriormente coloca-

---

comentaristas/ economia-de-quarta/2016/12/28/ANO-DE-2016-FOI-APOTEOSE-DO-POPULISMO.html>. Acesso em: 28 mai. 2018.

22 ROBERTSON, Aaron. **Italy Needed a Government**. It Got a Circus. Disponível em: <http://foreignpolicy.com/2018/05/24/italy-needed-a-leader-it-got-a-consigliere/>. Acesso em: 28 mai. 2018.

23 LAKNER, Christoph e MILANOVIC, Branko. Global Income Distribution: from the fall of the Berlin Wall to the Great Recession, p. 32. Disponível em: <https://www.gc.cuny.edu/CUNY_GC/media/CUNY-Graduate-Center/PDF/Centers/LIS/Milanovic/readings/2.1/lakner_milanovic.pdf>. Acesso em: 28 mai. 2018.

24 BERMAN, Sheri. Populism is Not Fascism. Foreign Affairs, nov./ dez. 2016. Disponível em: <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2016-10-17/populism-not-fascism>. Acesso em: 28 mai. 2018.

das, a Europa viu surgir ou crescer partidos, movimentos e lideranças de diferentes orientações: o Fidesz e o Jobbik na Hungria; o Lei e Justiça na Polônia; o Front National e La France Insoumise na França; o Alternativa para a Alemanha; o Partido para a Liberdade na Holanda; o Partido da Liberdade da Áustria; o Podemos na Espanha; MoVimento 5 Estrelas e Lega Nord na Itália; o SYRIZA na Grécia; o Partido Popular na Dinamarca.

Em todos os casos, inclusive ao se comparar partidos populistas com origens ideológicas distintas, podemos estabelecer pontos programáticos comuns entre eles,[25] como a postura eurocética de Jean-Luc Mélenchon (La France Insoumise, extrema-esquerda) e de Marine Le Pen (Front National, extrema-direita); ou o protecionismo comercial desta última e o de Beppe Grillo (MoVimento 5 Estrelas, extrema-esquerda). Já questões culturais e religiosas podem unir grupos e partidos populistas à direita do espectro ideológico: do político holandês Geert Wilders (Partido para a Liberdade) ao premier húngaro Viktor Orbán (Fidesz), o nacionalismo e a xenofobia são a marca principal de políticas anti-imigração.

Os anos de 2016 e 2017 teriam representado a "apoteose do populismo no mundo".[26] No Reino Unido, uma estreita maioria optou pela saída do país da União Europeia, abalando a imagem e pondo em dúvida o futuro do bloco na quase iminência dos sessenta anos de assinatura dos Tratados de Roma, um dos pilares de sustentação daquele processo de integração regional. Do outro lado do Atlântico, um investidor e ex-apresentador de *reality show* foi eleito para a presidência dos Estados Unidos, com base em um forte discurso anti-globalização e *anti-establishment*. No caso estadunidense, inclusive, presidenciáveis dos dois extremos ideológicos dominaram o processo eleitoral, com Bernie Sanders (Partido Democrata) e o então candidato Donald Trump (Partido Republicano) registrando rápida ascensão em relação a seus opositores de partido durante as primárias daquele ano (não obstante Sanders ter sido derrotado por Hillary Clinton ao fim das primárias dos democratas).

3. Impactos sobre a ordem liberal e a integração europeia

Ainda como candidato, Donald Trump construiu uma narrativa segundo a qual a presença norte-americana no mundo estaria ameaçada por Estados-pária, organizações terroristas, imigrantes perigosos e por uma sucessão de políticas

25 TRAUB, James. France's Election is Trump vs. Merkel vs. Modi vs. Corbyn. Disponível em: <http://foreignpolicy.com/2017/04/20/frances-election-is-trump-vs-merkel-vs-modi-vs--corbyn/>. Acesso em: 28 mai. 2018.

26 DE BOLLE, Monica. (2016/28/12). **Ano de 2016 foi apoteose do populismo.** [Áudio Podcast CBN Economia de Quarta]. Disponível em: <http://cbn.globoradio.globo.com/comentaristas/ economia-de-quarta/2016/12/28/ANO-DE-2016-FOI-APOTEOSE-DO-POPULISMO.html>. Acesso em: 28 mai. 2018.

e acordos mal-feitos em Washington, sobretudo nas áreas comercial e regulatória, responsáveis por empobrecer a sociedade. A suposta incapacidade das elites políticas tradicionais em lidar com essas questões teria levado à fraqueza e ao declínio dos Estados Unidos. Abraçando, assim, um discurso abertamente xenófobo, anti-islâmico e protecionista, Trump prometeu reverter tal situação e "tornar a América grande novamente". Essa retórica anti-globalização ressona nas sinalizações e nas decisões implementadas pela atual administração em sua política externa e comercial, pela tentativa de proibir ou limitar a imigração de pessoas originárias de países majoritariamente muçulmanos, a suspensão ou a renegociação de acordos preferenciais de comércio, a crítica às alianças e aos pactos diplomático-militares americanos no mundo e, por fim, a deslegitimação da concertação multilateral propriamente dita.

A repercussão de tal discurso no processo decisório está amparada no fato de que experiências, crenças, visões, ideias e escolhas individuais formam as preferências de ação política dos governos em matéria de política externa. Saunders[27] afirma, inclusive, que "[...] leaders background experiences and beliefs [...] shape how they make decisions, from taking in and processing information to deliberating with advisers and, ultimately, deciding on a course of action", evidenciando que as decisões dos atores políticos originam-se nas percepções de mundo que carregam consigo. Parte significativa das burocracias relacionadas à política internacional segue as visões defendidas pelo presidente e está sob influência do núcleo nacionalista do governo, como Mike Pompeo (secretário de estado — DOS), John Bolton (conselheiro de segurança nacional — NSA), Wilbur Ross (secretário de comércio — SecCom), Peter Navarro (diretor de política comercial e industrial — NTC) e Robert Lighthizer (representante de comércio — USTR).

Nesse sentido, para compreendermos os impactos do populismo norte-americano sobre o futuro da ordem internacional liberal e a aliança transatlântica, podemos considerar que o processo decisório no âmbito da política externa tem sido orientado por duas crenças fundamentais do presidente Trump: crítica ao livre-comércio e crítica ao sistema de alianças,[28] dois dos pilares da *grande estratégia* do engajamento seletivo e do funcionamento da ordem mundial, que também se encaixam na linha de políticas normalmente desconstruídas pelos políticos populistas, como colocado na seção anterior.

Durante esse início de governo, o protecionismo tem sido exaltado como forma de tentar proteger os trabalhadores que perderam seus empregos nos

27 SAUNDERS, Elizabeth N. Is Trump a Normal Foreign-Policy President? **Foreign Affairs**, 18 jan. 2018. Disponível em: https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2018-01-18/trump-normal-foreign-policy-president . Acesso em: 28 maio 2018.

28 Ibid.

últimos anos, o que confirma que a atual administração é refratária à ideia de livre-comércio. Mais que isso, tem-se adotado um discurso muito agressivo em relação ao multilateralismo da OMC e aos acordos minilaterais (regionais, inter-regionais ou transregionais) e à terceirização em relação a China, que seria a vilã por trás da perda de competitividade e de bem-estar das empresas e dos trabalhadores americanos.[29] O comércio bilateral deficitário com a Alemanha também é visto com preocupação por Washington, fato pelo qual já chegou a criticar a própria União Europeia, chamando-a de "vehicle for Germany".[30]

Já no tangente aos pactos e às alianças militares, o mandatário estadunidense criticou mais de uma vez a OTAN nas redes sociais, durante entrevistas ou mesmo em visitas de Estado, classificando-a como obsoleta e chamando a atenção para a baixa contribuição dos aliados europeus à mais importante aliança militar no mundo. Trump chegou a colocar em dúvida o comprometimento de seu país com a manutenção da segurança atlântica e mundial, ao recusar-se a mencionar o Artigo V da carta constitutiva dessa organização internacional durante visita a Bruxelas.[31]

Em relação às medidas específicas já tomadas, desde o início da administração Trump, os Estados Unidos congelaram a negociação do mega-acordo TTIP, feito com a União Europeia, suspenderam sua participação do TPP, retiraram-se do Acordo de Paris sobre o clima, abandonaram o acordo nuclear iraniano, saíram da UNESCO e do Pacto Mundial sobre Proteção de Migrantes e Refugiados, impuseram a renegociação do NAFTA a seus parceiros mexicano e canadense e abriram investigação contra a China na área de abusos de propriedade intelectual no USTR.

Essas posturas poderiam significar o prenúncio de uma nova grande estratégia, abandonando o tradicional engajamento seletivo pelo isolacionismo. Esta modalidade estratégica prega o menor envolvimento possível do país no exterior, bem como o não comprometimento com a proteção de seus aliados em tempos de paz, conferindo total liberdade ao governo para agir no plano internacional *quando* e *se* achar necessário. Nas palavras de Robert Art, "isolationism, in short, is the policy of the 'free hand' and the lightest military touch",[32] ou seja, é uma abordagem que lida com eventos depois que eles se tornam adversos, em vez de agir previamente para evitar desdobramentos não desejados

29 AHRENS, Jan Martínez. **Memorando da Casa Branca vincula o NAFTA a mais infertilidade, crime, drogas e aborto**. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2017/10/18/internacional/1508292802_363142.html . Acesso em: 28 mai. 2018.

30 MCNAMARA, Kathleen R. Trump Takes Aim at the European Union. **Foreign Affairs**, 24 jan. 2017. Disponível em: <https://www.foreignaffairs.com/articles/europe/2017-01-24/trump-takes-aim-european-union>. Acesso em: 28 mai. 2018.

31 SAUNDERS, op. cit.

32 ART, Robert J. Geopolitics updated: the strategy of selective engagement. **International Security**, v. 23, n. 3, inverno 1998/1999, p. 104.

no futuro, como recomendaria fazê-lo a perspectiva do engajamento seletivo. Por outro lado, o isolacionsimo ainda não pode ser considerado como a única direção a ser seguida pelos Estados Unidos desde 2017. Trump já realizou dois ataques punitivos a Síria, após o surgimento de indícios de uso de gás sarin pelo regime de Bashar al-Assad contra sua própria população, bombardeou focos do Estado Islâmico no Afeganistão, além de não ter se retirado, até o momento, de organizações multilaterais nem de seus pactos militares. Essas ações apontam não para uma mudança *de*, mas uma mudança *na* grande estratégia — o que também pode comprometer a atuação norte-americana no mundo e as relações atlânticas.

A maior parte das medidas que parecem sinalizar uma mudança *de* política internacional pelos Estados Unidos relaciona-se à temática do comércio internacional. Ainda que os limites do presente trabalho impossibilitem discorrer sobre cada uma delas, destacamos que muitos projetos ou ações já empreendidas podem gerar o efeito contrário ao pretendido pelo governo Trump, evidenciando um problema de percepção: a tentativa de trazer empregos de volta ao punir companhias que transferem linhas de produção para outros países e taxar produtos importados da China pode ter apelo entre populistas e seus seguidores, mas tende a prejudicar o bem-estar dos consumidores e a competitividade das mesmas empresas, devido ao aumento de custos, além de poder provocar uma guerra comercial e o colapso do multissistema do comércio global. Não há sentido em atrelar as ideias de déficit e superávit a juízos de valor, uma vez que eles são consequência de relações econômicas entre países, e não um problema de segurança nacional a ser combatido, como sustenta Peter Navarro.[33] Essas situações ilustram a forma como percepções distorcidas da realidade internacional podem acarretar erros de cálculo político, com consequências importantes sobre o bem-estar doméstico e a competitividade nacional.

As ações implementadas e as sinalizações políticas nessas áreas pelos Estados Unidos representam um abalo na aliança com seus parceiros da União Europeia. Nos últimos setenta anos, esses atores agiram conjuntamente no plano internacional para promover valores e instituições liberais, ao passo que atrelaram-se uns aos outros por uma rede de pactos políticos, diplomáticos e militares.[34] Ainda que não seja suficiente para os europeus abandonarem as

33 GRAMER, Robbie. **Economists Take Aim at Trump Trade Theory** — Again. Disponível em: <http://foreignpolicy.com/2017/03/06/economists-take-aim-at-trump-trade-theory--again-peter-navarro-bilateral-multilateral-trade-deals-china-germany-national-security/>. Acesso em: 28 maio 2018.

34 MCNAMARA, Kathleen R. Trump Takes Aim at the European Union. **Foreign Affairs**, 24 jan. 2017. Disponível em: <https://www.foreignaffairs.com/articles/europe/2017-01-24/trump--takes-aim-european-union>. Acesso em: 28 maio 2018.

relações privilegiadas que sempre nutriram com a maior potência mundial — inclusive por serem muito dependentes dela, sobretudo na área de segurança —, a nova postura americana aliena seus aliados históricos, sobretudo Alemanha e França, que ainda defendem a arquitetura da governança e do multilateralismo estabelecida no pós-Segunda Guerra Mundial.

Conclusão

Uma vez que os Estados Unidos são os gestores da ordem internacional vigente e os fiadores formais da segurança de muitas regiões do planeta, uma eventual suspensão das alianças tradicionais e um retraimento das arenas decisórias globais podem abalar a posição que esse ator ocupa na geopolítica mundial. Não obstante a estratégia tradicional norte-americana não estar imune a contestações de ordem moral, é mister compreender que superpotências possuem um papel estabilizador no sistema internacional, agindo para evitar guerras em grande escala, sobretudo entre outras grandes potências. Hoje, o principal ator que se enquadra nesse perfil são os Estados Unidos, o que se acentua pela sobrevivência dos sistemas de alianças e de Estados clientes após o término da Guerra Fria,[35] de modo que a opção isolacionista não constitui a melhor orientação estratégica para o país.

De fato, sendo os Estados Unidos reconhecidamente a maior potência do planeta e gestores da ordem mundial vigente, decisões tomadas a priori e desconsiderando consensos legitimados por comunidades epistêmicas colocam em risco sua atuação no sistema internacional e o bem-estar da população, sobretudo das camadas sociais menos favorecidas, a quem os populistas teoricamente querem proteger. Assim, o unilateralismo e o protecionismo na área comercial alienam parceiros, tensionam o multissistema do comércio global e podem prejudicar o bem-estar social.

Do ponto de vista internacional, a interdependência crescente entre os Estados, desde a emergência da globalização e do fim do sistema bipolar, gera grandes desafios que requerem cooperação em nível global. Assim, se os Estados continuarem sendo comandados por líderes que se elegem sob a égide do populismo, em suas variadas formas, sobretudo no mundo Atlântico, a disposição deles para trabalhar na construção de soluções conjuntas será menor, afetando a ordem mundial e, em consequência, abrindo espaço para outros atores preencherem e moldarem essas esferas de poder.

35 IKENBERRY, G. John. Strategic Reactions to American Preeminence: great power politics in the age of unipolarity. **National Intelligence Council**, jul. 2003. Disponível em: <http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/cia/nic2020/strategic_reactions.pdf>. Acesso em: 28 maio 2018.

Referências bibliográficas

Artigos

ART, Robert J. **Geopolitics updated: t**he strategy of selective engagement. International Security, v. 23, n. 3, inverno 1998/1999.

BERGSTEN, C. Fred. Crisis in U.S. Trade Policy. **Foreign Affairs**, jul. 1971. Disponível em: <https://www.foreignaffairs.com/articles/1971-07-01/crisis-us-trade-policy>. Acesso em: 28 maio 2018.

___. We Are All Geoeconomists Now. **Foreign Affairs**, maio/ jun. 2016. Disponível em: <https://www.foreignaffairs.com/articles/2016-04-06/we-are-all-geoeconomists-now>. Acesso em: 28 maio 2018.

BERMAN, Sheri. Populism is not fascism. **Foreign Affairs**, nov./ dez. 2016. Disponível em: <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2016-10-17/populism-not-fascism>. Acesso em: 28 maio 2018.

HURLBURT, Heather. The security case for trade: why we need to reframe the TPP. **Foreign Affairs**, 27 setembro 2016. Disponível em: <https://www.foreignaffairs.com/ articles/asia/2016-09-27/security-case-trade>. Acesso em: 28 maio 2018.

IKENBERRY, G. John. Strategic reactions to American preeminence: great power politics in the age of unipolarity. **National Intelligence Council**, jul. 2003. Disponível em: <http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/cia/nic2020/strategic_reactions.pdf>. Acesso em: 28 maio 2018.

MCNAMARA, Kathleen R. Trump takes aim at the European Union. **Foreign Affairs**, 24 jan. 2017. Disponível em: <https://www.foreignaffairs.com/articles/europe/2017-01-24/trump-takes-aim-european-union>. Acesso em: 28 maio 2018.

ROSANVALLON, Pierre. **Penser le populisme**. La vie des idées, 27 set 2011. Disponível em: <http://www.laviedesidees.fr/Penser-le-populisme.html>. Acesso em: 28 maio 2018.

SAUNDERS, Elizabeth N. Is Trump a Normal Foreign-Policy President? **Foreign Affairs**, 18 jan 2018. Disponível em: <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2018-01-18/trump-normal-foreign-policy-president>. Acesso em: 28 maio 2018.

Livros

DORNBUSCH, Rudiger; EDWARDS, Sebastian (Org.). **The Macroeconomics of Populism in Latin America**. Chicago: The University of Chicago Press, 1991.

IKENBERRY, G. John. **After victory:** institutions, strategic restraint, and the rebuilding of order after major wars. Princeton: Princeton University Press, 2001.

MÜLLER, Jan-Werner. **What is Populism?** Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2016.

RAVENHILL, John. **Global political economy**. New York: Oxford University Press, 2011.

ROSENAU, James; CZEMPIEL, Ernst-Otto. **Governança sem Governo:** Ordem e Transformação na Política Mundial. Brasília: UnB, 2000.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. **A política externa brasileira:** a busca de autonomia, de Sarney a Lula. São Paulo: Editora UNESP, 2011.

Podcasts

DE BOLLE, Monica. (2016/28/12). **Ano de 2016 foi apoteose do populismo.** [Áudio Podcast CBN Economia de Quarta]. Disponível em: <http://cbn.globoradio.globo.com/comentaristas/ economia-de-quarta/2016/12/28/ANO--DE-2016-FOI-APOTEOSE-DO-POPULISMO.html>. Acesso em: 28 maio 2018.

RACHMAN, Gideon. (2015/07/10). What the TPP means for US-Asia Ties. [Audio Podcast FT World Weekly]. Disponível em: <https://www.ft.com/content/b7c12fb5-6350-4565-93e9-133b89869946>. Acesso em: 28 maio 2018.

Internet

AHRENS, Jan Martínez. **Memorando da Casa Branca vincula o NAFTA a maio infertilidade, crime, drogas e aborto**. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2017/10/18/internacional/1508292802_363142.html>. Acesso em: 28 maio 2018.

GRAMER, Robbie. **Economists take aim at Trump trade theory — Again**. Disponível em: <http://foreignpolicy.com/2017/03/06/economists-take-aim-at-

-trump-trade-theory-again-peter-navarro-bilateral-multilateral-trade-deals--china-germany-national-security/>. Acesso em: 28 maio 2018.

LAKNER, Christoph; MILANOVIC, Branko. **Global Income Distribution:** from the fall of the Berlin Wall to the Great Recession. Disponível em: <https://www.gc.cuny.edu/CUNY_GC/media/CUNY-Graduate-Center/PDF/Centers/ LIS/Milanovic/readings/2.1/lakner_milanovic.pdf>. Acesso em: 28 maio 2018.

MUDDE, Cas. **The problem with populism**. Disponível em: <https://www.theguardian.com/commentisfree/2015/feb/17/problem-populism-syriza-podemos— dark-side-europe#img-1>. Acesso em: 28 maio 2018.

ROBERTSON, Aaron. **Italy needed a government**. It got a circus. Disponível em: <http://foreignpolicy.com/2018/05/24/italy-needed-a-leader-it-got-a--consigliere/>. Acesso em: 28 maio 2018.

TRAUB, James. **France's election is Trump vs. Merkel vs. Modi vs. Corbyn**. Disponível em: <http://foreignpolicy.com/2017/04/20/frances-election-is-trump--vs-merkel-vs-modi-vs-corbyn/>. Acesso em: 28 maio 2018.

A POLÍTICA INDUSTRIAL PARA O SETOR AUTOMOTIVO NA UNIÃO EUROPEIA E NO MERCOSUL-BRASIL: AINDA HÁ ESPAÇO PARA POLÍTICAS NACIONAIS?

Francesco Trapanese

Resumo

As políticas automotivas do Brasil e da União Europeia diferem sob aspectos significativos. Nesse estudo, procura-se analisar de forma comparativa os programas de incentivo à indústria automobilística implementados recentemente no Mercosul e na Europa. No caso da região latino-americana, será analisado, em particular, o programa automotivo brasileiro, o Inovar Auto. Dois fatores justificam esta escolha: a maior relevância do Inovar Auto em comparação com o Regime Automotivo Comum do Mercosul, e o destaque que o programa obteve em nível internacional, após o pedido de consulta na OMC, aberto pela União Europeia e pelo Japão, e a condenação definitiva em 2017. A controvérsia na OMC reativou um velho debate acerca da autonomia política e das margens de discricionariedade dos Estados na era pós-GATT. Este debate é indagado nesse estudo a partir da definição dos conceitos de "policy space" e "policy autonomy", ambos trabalhados na literatura desde os anos de 1990. Consequentemente, os dois conceitos são operacionalizados na análise das políticas automotivas para verificar a hipótese inicial de que os Estados ainda guardam margens de autonomia para implementar políticas nacionais de competitividade, não obstante as limitações impostas pelo regime do comércio internacional. Compete aos Estados, portanto, estender qualitativamente seus espaços de manobra. Os programas de incentivo ao setor automobilístico da União Europeia (CARS 2020) e do Brasil (Inovar Auto) constituem dois exemplos disso: o primeiro, em positivo, o segundo, em negativo.

Palavras-chave

Regime automotivo; Política industrial; OMC; Autonomia política; Policy Space.

Abstract

Brazilian and EU automotive policies differ in significant aspects. This study compares the recently implemented automotive programs in the Mercosur and in Europe. For the Latin American region, the case of Brazilian program "Inovar

Auto" will be examined. Two reasons explain the choice: firstly, because the Brazilian automotive policy stands out against the Mercosur's Common Automotive Regime regarding policy complexity and reach; in the second instance, because of the relevance "Inovar Auto" took in the international arena after being questioned by European Union in the WTO dispute settlement mechanism in 2012 and definitively condemned in December 2017. The dispute brought to the fore an old discussion on political autonomy and State discretionary power in the post-GATT era. The concepts of "political space" and "political autonomy" will be delved deeper by reviewing the literature from 1990s. Consequently, drawing on the two concepts, the initial hypothesis will be verified, on the account that State continues to hold room for competitive national policies, notwithstanding the limitations set up by the international trade regime in the 1990s. The author argues that is up to the State to qualitatively extend the room for policy manoeuvres. The incentive programs for automotive sector set up in the European Union and in Brazil are two examples of this, the former a positive one (CARS 2020) and the latter a negative one (Inovar Auto).

Key-Words

Automotive Regime; Industrial Policy; WTO; Policy Autonomy; Policy Space.

Introdução

A intervenção pública na indústria automotiva não é um fenômeno recente. Entretanto, a partir dos anos 90 do século passado, com a afirmação da ideologia neoliberal e a criação de organismos internacionais de regulação da economia e do comércio, surgiu um debate acerca da "legitimidade" da intervenção estatal na economia. O debate envolveu a questão da eficácia de programas públicos de corte vertical que beneficiavam determinados setores em lugar da economia toda. A crise financeira de 2008 colocou na mesa novas e urgentes questões que acabaram por atenuar as polarizações do debate. Países que até então tinham se oposto a qualquer ingerência do Estado na economia foram obrigados a recuar das posições iniciais e recorrer a conspícuas ajudas estatais para viabilizar programas de reestruturação de amplos setores da economia.[1]

1 Nos Estados Unidos, a administração Bush implementou em dezembro de 2009 o Automotive Industry Financing Program, um ingente plano de salvação das "Detroit Three Carmakers": Ford, Chrysler e GM. O programa foi implementado pelo Departamento do Tesouro com uma ordem executiva do presidente, depois que a proposta de *rescue*, pleiteada pelas montadoras, foi rejeitada no Congresso e no Senado. Na Espanha, no mesmo ano, o governo implementou o Plan de Competitividad del Sector Automoción com um financiamento inicial de 800 milhões de euros, e o Programa de Incentivos al Vehículo Eficiente (PIVE) para incentivar o renovo da frota de veículos. O governo francês implementou Le pacte automobile, que incluía um empréstimo de 3 bilhões de euros para Renault e Peugeot AS. Na Alemanha foi aviado um programa de "cash for clunkers" — 2.500 euros para

Na Europa, os impactos da crise levaram a Comissão Europeia (CE) a reconsiderar o sistema de acesso às ajudas estatais de sorte a permitir que a indústria e, particularmente, o setor automotivo se beneficiassem de um suporte público mais consistente que no passado. Nos países da União Europeia (UE), o sistema de suporte público à indústria automotiva desenvolveu-se com base em uma estratégia de duas vias, que incluía: (i) uma série de subsídios europeus repassados às empresas pelos Estados-membros, prévia aprovação da CE;[2] e (ii) os programas nacionais de financiamento, não sujeitos ao controle preventivo da Comissão, embora regulamentados por normativas nacionais definidas dentro do quadro europeu.

Com vistas a atenuar os impactos da crise, particularmente graves no caso do setor automotivo, a CE adotou em 2008 o Quadro Temporário[3] com vigência até dezembro de 2010. A regulamentação de urgência, definida pelo Quadro Temporário, consentia um relaxamento temporário das normas europeias que regulavam as ajudas de Estado. O objetivo era permitir aos governos nacionais conceder subsídios ulteriores *ad hoc* a empresas ou companhias em situações financeiras muito graves. Não obstante o caráter transversal do Quadro Temporário, vários Estados, como França e Alemanha, utilizaram-no quase exclusivamente para subsidiar o setor automotivo.

Desde 2012, a indústria automobilística europeia dispõe de uma política própria. Em resposta à difícil situação do período pós-crise, a CE adotou, em novembro de 2012, o primeiro programa de ação para o setor automotivo: CARS 2020.[4] Em linha com as metas e os objetivos estabelecidos pelo Programa-Quadro Europa 2020, a favor de "um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo",[5] CARS 2020 define as diretrizes para tornar a indústria automotiva europeia líder na tecnologia e na provisão de veículos atraentes, limpos, eficientes no consumo, seguros, silenciosos e conectados.

---

a compra de um novo carro. O governo também se utilizou do Quadro Temporário da UE para subsidiar a indústria. No contexto europeu, destaca-se a posição não intervencionista do governo italiano (Cf. SENADO ITALIANO. **Il settore automotive nei principali paesi europei**. Roma. 2015).

2 O suporte público às empresas é sujeito a controle legislativo, definido pela União Europeia dentro de um quadro normativo que visa impedir que ajudas estatais a empresas ou setores específicos criem distorções competitivas no comércio dentro do mercado comum A ajuda de Estado é definida pela Comissão como qualquer forma de vantagem conferida pelos Estados a empresas ou indivíduos, de forma seletiva e discriminatória, e, portanto, considerada incompatível com a legislação europeia (Cf. artigos 107-108 do Tratado de Funcionamento da União Europeia — TFUE).

3 CE, Comunicação de 22 de Janeiro de 2009, **Quadro comunitário temporário relativo às medidas de auxílio estatal destinadas a apoiar o acesso ao financiamento durante a atual crise financeira e económica**, Bruxelas.

4 CE, Comunicação 636, 8 de novembro de 2012. *CARS 2020:* **Plano de Ação para uma Indústria Automóvel Competitiva e Sustentável na Europa***,* Bruxelas.

5 CE, Comunicação 2020, 3 de março de 2010. *EUROPA 2020:* **Estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo**, Bruxelas.

Nos países do Mercosul, a definição de uma política de comércio comum para o setor automotivo se desenvolveu *pari passu* ao processo de integração regional. Em 1994, uma decisão do Conselho do Mercado Comum do Sul[6] definiu as linhas básicas para a criação de um Regime Automotivo Comum.[7] Com base na decisão do Conselho, em dezembro de 1997, o Comitê Técnico *ad hoc*, instituído pela Comissão do Comércio do Mercosul, apresentou proposta de um Regime Automotivo Comum com entrada em vigor a partir de janeiro de 2000. A proposta foi prorrogada e nunca foi estabelecida. As relações comerciais entre os países do Mercosul continuaram regulamentadas pelos acordos bilaterais dos primeiros anos da década de 1990. Nomeadamente, no tocante às relações Brasil-Argentina, o intercâmbio da indústria automobilística entre os dois países ficou regimentado pelo Acordo de Complementação Econômica nº 14 (ACE — 14), de 1991,[8] e pelos protocolos adicionais.[9]

O obstáculo principal à criação de um Regime Automotivo Comum no Mercosul pode ser encontrado nos programas nacionais de incentivo à indústria automotiva, que gozam de condições mais vantajosas em termos de atração de investimentos estrangeiro e de retorno político. Na Argentina, o primeiro Regime Automotivo foi implementado em 1991 e vigorou até 1999. O Brasil adotou o Novo Regime Automotivo em 1996 com vigência até 1999. Em 2011, com vistas a contornar os impactos da crise de 2008, o governo brasileiro implementou um novo regime automotivo, o Inovar Auto. O programa vigorou até dezembro de 2017, depois de ser condenado pela OMC pela violação dos acordos estabelecidos na Rodada Uruguai.

As políticas do setor automotivo da UE e do Mercosul diferem sob vários aspectos, reconduzíveis às trajetórias político-institucionais e industriais específicas de cada bloco e de cada país dentro do bloco. Enquanto o programa europeu de competitividade da indústria automotiva apresenta características homogêneas em todos os Estados-membros — pois os países da UE são obrigados a seguir as diretrizes europeias e a harmonizar os programas nacionais

6 MERCOSUR/CMC. Decisão nº 24/94, de dez. de 1994. *Adequação ao Regime Automotriz Comum*, Montevidéu.

7 As etapas de adequação a um Regime Automotivo Comum incluíam: a criação de uma zona de livre comércio e da união aduaneira, a definição de um regime de importação e de conteúdo mínimo nacional, a definição de regras para proteção do meio ambiente e segurança dos veículos. A decisão contemplava também uma série de acordos bilaterais.

8 Além do Acordo de Complementação Econômica ACE-14, que criou o formato jurídico das relações entre Brasil e Argentina até a criação do Mercosul em 1994, de grande importância foi o 28º Protocolo adicional do ACE-14, de outubro de 1996, que tornou definitiva a livre circulação de veículos montados originários de ambos os países (MDIC, **Vigésimo Oitavo Protocolo Adicional**: Acordo de complementação econômica nº 14. 1997. Disponível em: <http://www.desenvolvimento.gov.br/arquivos/dwnl_1199819876.doc>. Acesso em: maio 2019).

9 VIGEVANI, Tullio; MARIANO, Marcelo Passini; MENDES, Ricardo Glöe. Instituições e conflitos comerciais no Mercosul. In: **São Paulo em Perspectiva**, v. 16, n. 1, 2002, p. 44-53.

de incentivo à indústria automobilística com a legislação comunitária —, no Mercosul o método intergovernamental justifica uma maior discricionariedade legislativa dos governos nacionais.

Em vista disso, para uma análise comparativa das políticas automotivas dos dois blocos regionais — que constitui o objeto do presente trabalho — escolheu-se paragonar o programa europeu CARS 2020 e o regime automotivo brasileiro de 2012, o Inovar Auto. A escolha pelo programa brasileiro deve-se à maior relevância do Inovar Auto em comparação com o Regime Automotivo Comum do Mercosul, e ao destaque que o plano teve em nível internacional, após o pedido de consulta na OMC pela União Europeia e a condenação definitiva em 2017. Os motivos que levaram o Inovar Auto a ser questionado na OMC constituem os pontos de maior distanciação entre as políticas automotivas dos dois blocos.

O objetivo deste estudo não se circunscreve à análise comparativa dos dois programas industriais. A análise visa indagar as margens efetivas de manobra de que os Estados dispõem para implementar políticas nacionais de desenvolvimento e competitividade na era pós-GATT. Destarte, a investigação se insere transversalmente em um debate recente sobre autonomia estatal e limites de discricionariedade política. A hipótese do trabalho é que os governos nacionais ainda guardam amplas margens de autonomia política. Entretanto, compete à capacidade criativa dos legisladores nacionais estender qualitativamente esse espaço.

Além desta introdução, o trabalho compreende quatro seções. Na primeira, apresenta-se uma revisão da literatura sobre os conceitos de *policy space* e *policy autonomy*; na segunda, são expostas as políticas automotivas da UE e do Brasil; na terceira, os conceitos de *policy space* e *policy autonomy* são operacionalizados na análise das políticas automotivas para verificar a hipótese inicial; por último, apresentam-se as conclusões.

1. Policy space vs. *policy autonomy*: duas visões de Estado

A controvérsia que surgiu acerca das mudanças nas regras multilaterais do comércio na era pós-GATT ensejou nos anos 1990 uma série de debates acadêmicos em torno do papel do Estado. A diatribe envolveu, por um lado, autores que reclamavam uma excessiva restrição das margens de ação dos Estados pelas normativas da OMC e, pelo outro, defensores de um maior ativismo estatal em prol da adoção do novo paradigma tecnológico. Este último era entendido como pressuposto de qualquer esforço para elevar a competitividade industrial sem afrontar o novo regime da recém-constituída Organização Mundial do Comércio. O conflito entre defensores e opositores das novas orientações da OMC excedia a clássica oposição liberalismo/desenvolvimentismo. As dife-

rentes posições em jogo pareciam, de fato, aglutinar-se e polarizar-se em torno dos conceitos de *policy space* e *policy autonomy*. Um rápido *excursus* das principais contribuições sobre o tema mostra como os dois conceitos foram se definindo por contraposição, não obstante uma tendência inicial a considerá-los intercambiáveis.[10]

Uma primeira sistematização da literatura acerca das diferentes posturas dos Estados frente às novas regras da OMC se encontra em Santos,[11] que divide os autores entre "estruturalistas" e "pragmatistas".[12] A proposta do presente estudo pretende superar a distinção de Santos e acrescentar um novo argumento. A contraposição entre *policy space* e *policy autonomy* é entendida nesse estudo como indicativa de duas visões distintas de Estado que remetem, em última instância, a uma diferença de capacidades estatais.

De forma geral, a noção de *policy space* indica o conjunto de opções de política econômica consideradas relevantes para a promoção do desenvolvimento nacional, e que podem ser implementadas sem risco de infringir os acordos internacionais. O *policy space* indica o espaço de manobra política do Estado, o perímetro dentro do qual se exercita sua autonomia legislativa, de acordo com as próprias estratégias de desenvolvimento. No debate pós-GATT, a expressão passou a ser utilizada em um sentido negativo e subtrativo, para indicar as margens residuais de soberania econômica que ainda "sobraria" aos estados nacionais após os acordos da Rodada Uruguai. Em uma das primeiras contribuições sobre o tema, Robert Wade[13] considerou o *policy space* como o conjunto de políticas econômicas e industriais adotadas de forma estratégica pelos países do mundo inteiro para alavancar o próprio desenvolvimento, e agora declaradas ilegais pela OMC. As limitações desse espaço na era pós-GATT constituiria um forte empecilho às possibilidades de autodeterminação dos países em desenvolvimento, cujos governos se encontrariam sem alternativa e obrigados a adotar o caminho único imposto pelos países avançados.

Como em Wade, Gallagher[14] associa a noção de *policy space* às possibilidades de desenvolvimento nacional, porém, articula o conceito com a ideia de "soberania" estatal (*developmental sovereignty*) e reconhece ao Estado cer-

10 AGGARWAL, Vinod K.; EVENETT, Simon J. Do WTO Rules Preclude Industrial Policy? Evidence from the global economic crisis. In: **Business Politics**, v. 16, n. 4, 2014, p. 481-509.

11 SANTOS, Álvaro. Carving Out Policy Autonomy for Developing Countries in the World Trade Organization: the experience of Brazil and Mexico. In: **Virginia Journal of International Law Association,** v. 52, n. 3, 2012, p. 551-632.

12 SANTOS, op. cit. (*Cf. infra* 2.1).

13 WADE, Robert H. What Strategies are Viable for Developing Countries Today? The World Trade Organization and the shrinking of 'development space'. Working Paper n. 31. In: **LSE, Development Research Center**, 2003.

14 GALLAGHER, Kevin P. Understanding Developing Country Resistance to the Doha Round. In: **Review of International Political Economy**, v. 15, n. 1, 2008, p. 62-85.

to poder discricionário. Conforme o autor, a noção de *policy space* indica um espaço de flexibilidade que consente aos países disporem de suficiente margens de manobra para implementar políticas nacionais de desenvolvimento. Em Hoekman,[15] o conceito de *policy space* é usado com referência às possibilidades de desenvolvimento dos países mais pobres ou com indústria infante, conforme previsto pelo Tratamento Especial e Diferenciado (SDT) da OMC.[16]

Resumindo as posições anteriormente mencionadas, Aggarwal e Evenett[17] definem o *policy space* como um "set of allowed policy choices"[18] que na era pós-GATT teria sofrido uma drástica restrição, devida à redução das barreiras tarifárias, à proibição das quotas para produtos manufaturados e ao veto sobre os requisitos de desempenho nacional como o conteúdo mínimo local. Bogliolo e Cadaval[19] recuperam a posição de Aggarwal e Evenett,[20] porém reconhecem aos Estados a capacidade de recortar novas margens de manobra seja adotando instrumentos de política econômica "weakly covered by WTO rules",[21] seja pelo uso estratégico da lei com vista a alcançar determinados objetivos de interesse nacional.[22]

A noção de *policy space* tem sido utilizada prevalentemente em senso negativo e subtrativo. Conforme esse entendimento, as capacidades de atuação do Estado, na era pós-GATT, são vistas como o resultado de uma operação matemática entre o Estado antes e depois da OMC. É possível, entretanto, identificar na literatura outra vertente, oposta à primeira e representada por autores que reivindicam, por outro lado, um papel estratégico do Estado e um certo ativismo estatal[23] que levaria os governos nacionais a ampliar os espaços de *policy autonomy*. As novas formas de intervenção estatal na economia, estabelecidas pela OMC, constituem, para os autores dessa vertente, uma "oportunidade" de que os Estados podem tirar proveito para estender as margens de discricionariedade no mais amplo contexto internacional. Conforme esses autores, a *policy autonomy* se expande, inclusive, nos casos em que a ação estratégica do Estado envolve uma transgressão temporária das regras ou um

15 HOEKMAN, Bernard. **Operationalizing the Concept of Policy Space in the WTO:** beyond special and differential treatment. Paper Presented at the Third Annual Conference on Preparing the Doha Development Round — WTO Negotiators Meet the Academics, European University Institute. [S.l.]: [s.n.]. 2004.

16 Como em Wade (2003), Hoekman não deixa de destacar as limitações impostas ao *policy space* pelo regime OMC, sobretudo no caso dos países em desenvolvimento.

17 Op. cit.

18 Ibidem, p. 483.

19 BOGLIOLO Piancastelli Siqueira Ada; CADAVAL Martins Julia. Policy Space and Policy Autonomy under the WTO: a comparison of post-crisis industrial policies in Brazil and US. In: **Law and Development Review**, v. 8, n. 2, 2015, p. 391.

20 Op. cit.

21 Op. cit. p. 391.

22 Ibidem, p. 401.

23 WEISS, Linda. Global Governance, National Strategies: how industrialized states make room to move under WTO. In: **Review of International Political Economy**, v. 12, n. 5, 2005, p. 723-749.

jogar nos limites da interpretação das normas e nos hiatos temporais previstos pelos procedimentos de resolução das controvérsias.[24]

Entre os exponentes desse segundo grupo, cabe mencionar Alice Amsden, Linda Weiss e Álvaro Santos. Amsden[25] viu na nova organização mundial do comércio uma renovada oportunidade para os países promoverem os próprios setores manufatureiros e aumentarem a competitividade industrial conformando-se às novas disposições sobre subsídios para pesquisa em ciência e tecnologia.[26] Weiss[27] interpreta o aprofundamento do processo de integração econômica como um forte estímulo a adotar uma abordagem mais estratégica na implementação de políticas industriais, alinhando os objetivos nacionais de crescimento com as novas regras do comércio internacional. Governança global e soberania nacional não implicam, segundo a autora, um jogo de soma zero, e sim uma acentuada interdependência entre os Estados. O resultado não é "menos" Estado ou um Estado como "resto", mas um governo muito mais envolvido em assuntos de política industrial e governança, e capaz de elaborar um conjunto de políticas a suporte do novo paradigma tecnológico. Santos[28] reconhece a importante função estratégica da "*institucional legal capacity*", isso é, a capacidade do Estado de tirar proveito da participação constante nas disputas legais internacionais, que leva os "*repeat players*" a dispor de experiência legal e capacidades maiores em comparação com os "*one shotters*". Novos espaços de autonomia política são, portanto, vislumbrados nos interstícios interpretativos das leis e na atividade jurisprudencial, aproveitando-se dos graus de flexibilidade existentes dentro do sistema.

2. Reconceptualizando as noções de *policy space* e *policy autonomy*

Em uma interessante interpretação das diferentes posições aglutinadas em torno dos conceitos de *policy space* e *policy autonomy*, Santos[29] divide os autores entre "estruturalistas" e "pragmatistas", conforme o modo como são percebidas as possibilidades de implementação de políticas nacionais de desenvolvimento na era pós-GATT. Os estruturalistas consideram o arcabouço normativo da OMC como constitutivo de um sistema internacional que tende a limitar fortemente as opções de política econômica dos governos nacionais (isso fez

24 SANTOS, op. cit.
25 AMSDEN, Alice H. **Industrialization Under New WTO Law**. Paper prepared for: High Level Round Table on Trade and Development. Directions for the Twenty-first Century. UNCTAD X, 2000, p. 6.
26 Segundo Amsden, o aceso debate que surgiu em torno da OMC seria desproporcional em relação ao que a nova organização acarretaria em termos de restrições ao desenvolvimento ("*the liberal bark of the WTO appears to be worse than its bite*". Cf. AMSDEN, Alice H. op. cit. p. 6).
27 Op. cit.
28 Op. cit.
29 Op. cit.

com que os países em desenvolvimento fossem barrados na possibilidade de adotar as medidas industriais, na base da ascensão econômica dos países asiáticos na década de 1990). No entendimento dos estruturalistas, a OMC reflete os interesses econômicos das nações avançadas e, por isso, tende a institucionalizar um sistema assimétrico em que as economias periféricas encontram-se bloqueadas na vantagem comparativa dos países ricos. Os "pragmatistas", pelo contrário, buscam relativizar essas argumentações, sustentando que o grande obstáculo enfrentado pelos países em desenvolvimento é a falta de uma "visão política" orientada ao paradigma tecnológico.[30]

A partir da distinção entre estruturalistas e pragmatistas, Bogliolo e Cadaval[31] trazem um novo entendimento dos conceitos em questão. Para esses autores, a noção de *policy space* indica um conjunto de escolhas políticas "autorizadas" pelo regime do comércio internacional que, ao mesmo tempo, limita as margens de atuação do Estado e define o horizonte de ações e práticas "percebidas" como possíveis. Essas limitações operam sobretudo em nível de percepção. O exercício da *policy autonomy*, por outro lado, é ligado à capacidade estatal de recortar novos espaços de manobra dentro do regime estabelecido, e depende da forma como a tradição regulatória específica de um país interage com o regime internacional.

Bogliolo e Cadaval recuperam uma tradição interpretativa construtivista de matriz cognitiva, muito próxima às posições de Pierre Muller.[32] O *policy space* se configura, no entendimento desses autores, como uma estrutura de tipo cognitivo-normativo que relembra o conceito mulleriano de "referencial" da política pública.[33] Muller ressaltou a lógica estruturante que se esconde por trás da noção de "referencial" evidenciando sua natureza circular, pois se dá ao mesmo tempo como resultado do trabalho de construção de sentido por parte dos atores e como estrutura que se impõe a eles para interpretar o mundo além das estratégias setoriais.[34] As limitações do *policy space* se dão, primeiramente, como limitações de caráter cognitivo, no sentido de restringir o leque de imagens, discursos e argumentações que dão sentido a uma determinada ação pública — e consequentemente a legitimam.

Seguindo esta linha de pensamento, é possível propor uma nova interpretação dos conceitos de *policy space* e *policy autonomy*. Se, conforme Muller, a

30 AMSDEN, op. cit.
31 Op. cit.
32 MULLER, Pierre. **Las Políticas Públicas.** Tradução de Jean-François Jolly e Carlos Salazar Vargas. [S.l.]: Universidad Externado de Colombia, 2002.
33 Em Muller, a noção de "referencial" é definida como um conjunto de prescrições que dão sentido a um programa de ação pública.
34 MULLER, P. Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique: structures, acteurs et cadre cognitive. In: **Revue française de science politique**, v. 55, n. 1, fevereiro de 2005, p. 155-187.

política pública tem como propósito solucionar um desajuste setorial, de forma que as práticas de um setor se adéquem a — ou desafiem com novos argumentos — o que é percebido como "possível" pelos quadros normativos e cognitivos existentes, o exercício da ação pública pode levar o Estado a recortar novos espaços de manobra e estender as margens de autonomia política. Nesse sentido, o *policy space* depende da ação estatal e da capacidade de aportar modificações não apenas de tipo quantitativo — relativas ao conteúdo de uma política pública — mas, sobretudo, de tipo qualitativo — relativas aos quadros cognitivos e a elementos de legitimação.[35]

3. Política industrial e política do setor automotivo na União Europeia: CARS 2020

A atuação da UE em âmbito de política industrial é bastante recente. O fundamento jurídico dessa intervenção encontra-se no artigo 173 do Tratado de Funcionamento da UE (TFUE), que define as orientações gerais da União para o setor industrial, fixando os objetivos e definindo os atores do processo decisório.[36] A política industrial da UE é concebida numa óptica integrada e sistêmica. Por isso, é inserida em um certo número de outras políticas como a política comercial, de mercado interno, investigação e inovação, emprego, meio ambiente e saúde pública.

Se até os anos 1990, as instituições europeias concentraram seus esforços prevalentemente na criação e consolidação do mercado interno e na realização da união econômica e monetária, foi só em 2005 que a Comissão elaborou uma agenda europeia para a indústria manufatureira. A Comunicação 474 da Comissão,[37] que afirma a necessidade de reforçar a indústria de transformação da EU, marca a predileção para uma abordagem integrada na política industrial, caracterizando-se por iniciativas intersetoriais de corte horizontal.

4. A política automotiva da UE

A indústria automotiva reveste um papel estratégico para a economia europeia. O setor representa cerca de 12 milhões de empregos, diretos e indiretos, e contribui de maneira considerável para a geração de superávit na balança co-

35 Para Muller, a mudança se dá como jogo de tensões entre uma instância estruturante, constituída por quadros cognitivos e normativos que orientam o sentido geral da política — os "referenciais globais" — e a ação dos "mediadores", os agentes responsáveis pela elaboração de "referenciais setoriais", capazes de transformar uma realidade socioeconômica opaca em um programa de ação política coerente.

36 Um papel estratégico cabe à Comissão que, além da iniciativa legislativa na formulação das políticas da União, desempenha função de coordenação entre os Estados Membros.

37 CE, Comunicação 474 final, 5 de outubro de 2005, **Aplicar o Programa Comunitário de Lisboa: Um enquadramento político para reforçar a indústria transformadora da UE — rumo a uma abordagem mais integrada da política industrial**, Bruxelas.

mercial da UE. Além disso, constitui um importante receptor de investimentos privados em P&D e um dos principais motores da inovação tecnológica.

A indústria automobilística se encontra no cruzamento de relevantes políticas comunitárias: concorrência, energia, meio ambiente, clima, transporte, comercialização de produtos inovadores, mercado único, coesão social. As transformações na economia e na organização mundial da produção, junto com as preocupações sobre as mudanças climáticas, têm colocado novos desafios em cada um desses âmbitos, interligados no plano das externalidades. A agenda climática europeia, há várias décadas, vem mostrando uma preocupação constante com a questão das emissões de gases.[38] Recentemente, metas de médio e longo prazo foram fixadas pela Comissão para atender aos objetivos da estratégia "EU 2020" a favor de "um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo".[39] Os novos desafios envolvem o melhoramento da eficiência energética dos veículos, o desenvolvimento de combustíveis alternativos e de tecnologias de ponta para o transporte elétrico, além de maiores investimentos em P&D e infraestrutura para veículos elétricos.

5. CARS 2020

Depois das crises de 2008 e 2010, a União Europeia tornou-se mais propensa à formulação de políticas de corte vertical.[40] Em novembro de 2011, em resposta à difícil situação enfrentada pelo mercado europeu de automóveis, que levou muitas empresas a reestruturarem ou encerrarem suas atividades, a Comissão, pela primeira vez, adotou um plano de ação para a indústria automobilística: CARS 2020.[41] O programa constitui "o primeiro exemplo concreto de aplicação da nova visão da política industrial a um setor específico".[42]

38 Já a partir dos primeiros anos da década de 1990, a Comissão tem mostrado uma postura muito crítica e proativa nesse assunto. De 1993 é a primeira normativa sobre padrões de emissões de gases poluentes para veículos de passageiros comercializados na União Europeia (EURO1). A reedição periódica dessa normativa, que estabelece padrões de emissão sempre mais rígidos para reduzir progressivamente o impacto de gases poluentes no meio ambiente e na vida dos cidadãos, obriga o setor a renovar-se constantemente e a inovar para se adequar às novas regras.

39 CE, Comunicação 2020, op. cit.

40 Além do setor automotivo, receberam tratamento específico: o setor de construção naval com o programa "LeaderShip 2020", o setor civil no setor com o "GlobalConstruction" e o setor de aço com o "Action Plan" (Cf. CALABRESE, Giuseppe; COFFEY, Dan; PARDI, Tommaso. New Industrial Policies for the Automotive Industry in Europe. In: **CNR — CERIS**, Turin, Itália, v. 15, n. 21, 2013).

41 Com esse fim, foi relançado o Grupo de Alto Nível CARS 21, formado por sete comissários, nove representantes dos Estados-membros e representantes de vários grupos de interesses. A função principal do Grupo era formular recomendações para "apoiar a competitividade e o crescimento sustentável da indústria automóvel europeia" (CE 636, op. cit. p. 5), acompanhando os processos de reestruturação do setor e garantindo uma transição econômica e social harmoniosa.

42 CE 636, op.cit., p. 4.

CARS 2020 se articula em torno de quatro pilares: *i*. investimento em tecnologia e financiamento à inovação; *ii.* melhoramento das condições de mercado; *iii*. aprimoramento da competitividade nos mercados mundiais; *iv*. investimento em capital humano e capacitação. No documento da Comissão, ressalta-se a necessidade de uma abordagem integrada, que implica uma ação coordenada entre vários níveis: UE, Estados-Membros, entidades locais do poder público e privado. Definem-se, ademais, as linhas estratégicas e os objetivos principais do plano, quer dizer: a construção de uma base industrial forte e de uma cadeia flexível e integrada; o fortalecimento do setor exportador; o desenvolvimento de veículos elétricos; e a provisão de "infraestruturas apropriadas de restabelecimento e de recarga".[43] Uma série de ações-chave é prevista para cada pilar. Nomeadamente, em relação ao primeiro ponto (investimentos em tecnologias e financiamento à inovação), a Comissão:

> dispõe o programa-quadro Horizonte 2020, para o financiamento à investigação e à inovação, tendo orçamento de cerca de 80 bilhões de euros;
> adota o programa de competitividade para pequenas e médias empresas (COSME);
> avia a estratégia europeia para tecnologias inovadoras de transporte, que inclui o Plano para as Tecnologias Estratégicas (SET)[44] e a Iniciativa Europeia relativa aos Veículos Ecológicos;
> colabora com a Banca Europeia de Investimentos (BEI) a fim de garantir o financiamento de projetos de investigação e inovação no setor automotivo.[45]

Em relação ao segundo pilar, a Comissão se compromete a garantir "condições de negócio favoráveis" indispensáveis para "a manutenção de uma base de produção de automóveis na EU".[46] Embora algumas dessas condições dependam de políticas nacionais, o papel da Comissão torna-se significativo na regulação do mercado interno e na gestão da política de competência.

---

43 Ibidem.

44 O Programa SET financiava a investigação e inovação de combustíveis alternativos, redes elétricas inteligentes, armazenamento de energia.

45 Outras iniciativas relativas ao primeiro pilar visavam promover a criação, produção e comercialização de tecnologias para reduzir a emissão de CO2 e de outros poluentes. Medidas complementares foram implementadas para reduzir as emissões sonoras dos veículos, para aumentar a segurança rodoviária, para estimular a difusão de combustíveis alternativos (eletricidade, hidrogênio, os biocombustíveis sustentáveis o metano e o GPL) e para regulamentar as infraestruturas de combustíveis alternativos.

46 CE 636, op. cit., p. 16.

O aumento da competitividade nos mercados globais, que constitui o objeto do terceiro pilar, é perseguido por meio de instrumentos de política comercial. As iniciativas previstas se articulam em dois planos. Por um lado, a Comissão atua no sentido de fortalecer os acordos bilaterais e multilaterais de livre comércio. Por outro lado, promove a harmonização internacional da regulamentação aplicável aos automóveis. Uma importante iniciativa nesse sentido é a proposta reforma do Acordo UNICE de 1958.[47]

No âmbito do quarto pilar, a Comissão reforça a necessidade de investir em capital humano para acompanhar e suportar trabalhadores e empresas nos processos de reestruturação da indústria. Para esse fim, a Comissão: promove a utilização do Fundo Social Europeu (FSE) para a requalificação dos trabalhadores; e solicita aos Estados-membros o uso do Fundo Europeu de Ajustamento à Globalização (FEG) para casos de fechamento de fábricas ou redução significativa de mão de obra.

6. Política industrial e política do setor automotivo no Brasil: o Inovar Auto

Excetuando-se breves períodos de superávit no balanço de pagamento, o governo brasileiro tem lançado mão, ao longo de muitos anos, de elevadas barreiras tarifárias e não tarifárias como forma de proteção do mercado interno, como incentivo à atração de investimentos estrangeiros (IEDs) e como estímulo ao desenvolvimento de uma indústria nacional forte, diversificada e complexa. Toda a história da indústria do país, desde sua implantação até a década de 1980, caracterizou-se por uma atenção muito forte à dimensão interna. Vários programas estatais foram implementados para incentivar a indústria doméstica ao longo das décadas. Por outro lado, a inserção internacional constituiu uma importante parcela da estratégia de desenvolvimento interno. Em uma primeira fase, que é possível colocar entre os anos 1930 e 1990, a modernização do país se deu no contexto do paradigma desenvolvimentista, e a industrialização foi possível graças à importação de capitais, à instalação de empresas estrangeiras e a parcerias estratégicas. A segunda fase, cujo início data da virada do novo milênio, é caraterizada pela abertura comercial e por reformas de orientação neoliberal nos anos 1990.[48]

47 O intuito, nesse caso, é que "concordar regulamentações comuns com outros mercados importantes em todo o mundo oferece a vantagem de reduzir os custos de cumprimento, gerar economia de escala e reduzir os obstáculos técnicos ao comércio" (COM 636, op. cit., p. 19).

48 CERVO, Amado Luiz; LESSA, Antônio Carlos. O declínio: inserção internacional do Brasil (2011-2014). In: **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 57, n. 2, 2014, p. 133-151.

7. A política automotiva no Brasil

A indústria automobilística reveste um valor simbólico e real muito forte no Brasil. Alicerce de importantes processos de industrialização e modernização da economia, que deixaram para trás a imagem de um país atrasado e destinado a uma eterna inserção agroexportadora, a indústria automotiva liderou o milagre econômico e foi a epítome do sucesso das políticas de substituição de importações. Hoje o país ocupa o décimo primeiro lugar no ranking mundial dos produtores de veículos automotores no mundo[49] e o quarto mercado por venda de automóveis. É responsável por 4% do PIB do país e emprega cerca de 1,3 milhões de trabalhadores.[50] Porém, não conta com uma indústria automotiva nacional.

Em 2011, em uma conjuntura internacional adversa marcada pela crise europeia, o aumento dos volumes de veículos importados levou montadoras e empresas de autopeças brasileiras a pedir proteção ao governo. As negociações com o então governo Rousseff levaram a um aumento de trinta pontos percentuais do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) para veículos importados. Essa medida passou a constituir o núcleo do regime automotivo implementado em outubro de 2012[51] e conhecido como Inovar Auto — Programa de Incentivo à Inovação Tecnológica e adensamento da Cadeia Produtiva de Veículos Automotores.

Parte integrante do Plano Brasil Maior,[52] o Inovar Auto estabelecia para o quinquênio 2013-2017 um sistema diferenciado de incentivos tributários para empresas que cumprissem com determinadas metas e exigências relativas à realização das etapas fabris. O programa visava: *i*. fortalecer a cadeia de suprimento no setor automotivo; *ii*. garantir investimentos em pesquisa, desenvolvimento e inovação; *iii.* aumentar o volume de gastos em engenharia e Tecnologia Industrial Básica (TIB); *iv*. aumentar a segurança dos veículos produzidos; *v.* aumentar a eficiência energética dos veículos.[53] O benefício tributário do programa constava na redução de trinta pontos percentuais no Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), concedida na forma de "IPI presumido" ou na

49 OICA. *Statistics*, 2019. Disponível em: <http://www.oica.net/category/production-statistics/2017-statistics>. Acesso em: maio de 2019.

50 ANFAVEA. **Anuário da indústria automobilística brasileira**. São Paulo: Anfavea. Disponível em: <http://www.anfavea.com.br>. Acesso em: 2018.

51 O programa foi estabelecido inicialmente pela Medida Provisória nº 563 (3 de abril 2012), sucessivamente transformada nos artigos de 4 a 44 da Lei 112.715/2012, e finalmente regulado pelo Decreto 7.819 (3 de outubro 2012).

52 O plano Brasil Maior nasceu como resposta aos impactos da crise financeira de 2008 e incluía um conjunto de 35 medidas de caráter sistêmico e setorial, que focavam o estímulo à inovação e o aumento da produtividade e competitividade da indústria (ABDI, Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial, disponível em: <http://www.abdi.com.br/paginas/pdp.aspx>. Acesso em: maio de 2019).

53 MDIC, op. cit.

forma de redução da taxa sobre a importação de veículos e partes provenientes de determinados países.[54]

A concessão dos benefícios tributários era ligada ao cumprimento de determinados requisitos. Além de critérios gerais, válidos para todos,[55] as empresas interessadas em participar do programa eram obrigadas a respeitar as cláusulas específicas, conforme a modalidade de acreditação no sistema MDIC, que discriminava entre produtores, importadores/distribuidores e novos investidores. Os requisitos específicos incluíam: *i*. a obrigação de realizar no Brasil pelo menos 80% da fabricação do veículo, respeitando um número mínimo de etapas fabris nacionais;[56] *ii.* a obrigação de investir em pesquisa e desenvolvimento tecnológico em território nacional; *iii*. a obrigação de realizar um mínimo de despesas em engenharia, tecnologia básica industrial e capacitação de fornecedores nacionais; *iv*. a participação no Programa Brasileiro de Etiquetagem Veicular (PBEV) estabelecido pelo INMETRO.

8. A condenação da OMC

Em 2013 e 2015, a União Europeia e o Japão abriram pedido formal de consulta na OMC[57] dando início ao procedimento de resolução das controvérsias. O Inovar Auto foi questionado pela violação de algumas normas contidas nos acordos estipulados durante a Rodada Uruguai. Nomeadamente, o programa: *i*. não concedia à União Europeia e ao Japão as mesmas condições previstas para produtos provenientes de outros países, violando a cláusula da nação mais favorecida (art. 1: 1 do GATT); *ii*. introduzia benefícios e facilitações fiscais (redução do IPI) discriminatórias, violando os Artigos III, 2 e III, 4 do GATT; *iii.* introduzia requisitos de conteúdo mínimo local violando o Artigo III, 5 do GATT; *iv.* configurava medidas de investimento relacionadas ao comércio, incompatíveis com o Artigo 2.1 dos acordos TRIMs e com o artigo 3.1 (b) e 3.2 do Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias.[58] Em dezembro de 2017, chegou

54 O programa consentia às empresas habilitadas importar até 4.800 carros por ano, para empresas com volumes de importação superior a esse número, ou calculando uma média dos carros importados entre 2009 e 2011, para empresas com um volume de importação inferior às 4.800 unidades.

55 Os critérios gerais incluíam a quitação dos impostos federais e o alcance de níveis mínimos de eficiência energética (Cf. MDIC, op. cit.).

56 O número mínimo de etapas nacionais era estabelecido de forma progressiva ao longo dos anos (até 2017), mudando por ano de fabricação e por tipo de veículo. Até 2017, ano de conclusão do programa, o número de etapas produtivas nacionais era fixado em dez para veículos comerciais leves e passageiros, onze para caminhões e nove para partes e peças (MDIC, op. cit.).

57 WTO/DS 475 e WTO/DS 497: **Brazil — Certain Measures Concerning Taxation and Charges** (Complainant: EU and Japan).

58 STURGEON, Timothy; CHAGAS, Leonardo Lima; BARNES, Justin. Inovar Auto: evaluating Brazil's automative industrial policy to meet the challenges of global value chains. In:

a condenação definitiva do programa. Entretanto, sendo seu término previsto para o final de 2017, o Inovar Auto foi levado até sua vigência última.

9. CARS 2020 e Inovar Auto: ainda há espaço para políticas nacionais?

O debate que nasceu nos anos 1990 acerca das margens de autonomia política dos Estados na era pós-GATT recebeu novo impulso durante a última crise financeira, quando vários países que até então tinham se oposto, idelológica e concretamente, a qualquer intervenção estatal na economia, foram obrigados a flexibilizar a própria intransigência. A UE adotou nesses anos uma série de Comunicações que reforçaram sua intervenção na indústria.[59] Em 2014, a CE formulou o primeiro plano europeu de incentivo à indústria automotiva com o intuito de aviar a reestruturação do setor, depois das perdas e das mudanças decorrentes das crises. CARS 2020 constitui o primeiro exemplo de política europeia setorial, embora o plano se articule a uma série de políticas comunitárias transversais, previstas pelo Programa-Quadro.

A articulação entre um programa guarda-chuva — que define as diretrizes gerais da ação, estabelecendo os objetivos da intervenção pública — e a definição de estratégias específicas de um setor, como no caso do plano para a indústria automotiva, é descrita por Pierre Muller como uma relação entre "global e setorial". A gestão da relação global-setorial implica uma modificação e um ajuste constante entre setores e constitui o objetivo precípuo da política pública.[60] "Cada setor se reproduz transformando-se e modificando suas relações com outros setores".[61] Isso leva a intervenção pública a operar uma mediação constante entre um setor e o resto da sociedade.

O caráter integrado e sistêmico da política industrial europeia cria vínculos e externalidades intersetoriais muito fortes. Cada estratégia setorial guarda uma relação indissolúvel com outros setores da sociedade e com o "referencial global"[62] definido pelo Programa-Quadro. Portanto, políticas de corte vertical, indispensáveis para readequar os setores às mudanças do cenário global, são indissociáveis de uma estratégia mais ampla de caráter horizontal. Essa estratégia define o paradigma da ação, quer dizer, a visão geral que orienta as iniciativas setoriais. No último programa-quadro, Horizonte 2020, o paradigma

BANCO MUNDIAL. **Um ajuste justo —** Análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil. Washington, D.C: World Bank Group, 2017. p. 1-143.

59 As comunicações adotadas nos anos imediatamente sucessivos à crise revelam uma preocupação com a adaptação às mudanças e aos desafios dos tempos: da retomada dos níveis de produção e consumo ao acesso às matérias-primas em países terceiros, ao desenvolvimento das tecnologias facilitadoras essenciais.

60 MULLER, 2002.

61 Ibidem, p. 48.

62 Ibidem.

de ação era o desenvolvimento sustentável. Em vista disso, uma série de iniciativas foram estabelecidas, como o financiamento da pesquisa em inovação e tecnologias limpas, o fortalecimento do mercado interno e da competitividade, a criação de novos empregos, a alocação de investimentos em educação, formação e saúde etc. Cada uma dessas iniciativas envolve ações setoriais e intersetoriais, e vários níveis de coordenação (europeu, estatal, regional, local) que tendem a expandir o *policy space* europeu, multiplicando os âmbitos de intervenção pública e os instrumentos à disposição: subsídios e financiamentos, medidas de política comercial, proposição de regulamentações homologatórias em nível global.

A governança multinível,[63] garantindo uma participação ampliada ao processo de tomada de decisão, faz com que a autonomia política (*policy autonomy*) dos Estados-membros seja constantemente redefinida e renegociada entre instâncias que se põem acima ou abaixo do nível nacional. A articulação institucional, que caracteriza os processos de *decision-making*, determina uma geometria variável. Os Estados ocupam uma posição descentrada em relação à definição de objetivos macro, mas central em relação à escolha e à definição de estratégias nacionais adequadas para resolver os desajustes setoriais internos.

No caso da indústria automobilística, vários Estados, como França, Espanha e Alemanha, implementaram programas nacionais de incentivo ao setor. Os Estados mantiveram amplas margens de discricionariedade na escolha dos instrumentos mais adequados para lidar com as exigências do setor e da sociedade. Porém, a escolha desses instrumentos não podia exceder os limites estabelecidos pelo programa-quadro e pelas regras do comércio internacional. Dessa forma, a autonomia política de um Estado, de um lado, é estritamente associada ao conceito de soberania e de capacidade estatal; do outro, se define pelas possibilidades autorizadas pelo referencial global.

A condenação do Inovar Auto pela OMC reacendeu o debate acerca das margens de autonomia política dos Estados. Não obstante o pedido de consulta formal na OMC tivesse sido aberto em 2012, o Brasil não retirou nem renegociou os pontos do programa, como fez com os Estados Unidos e a UE em 1997 em um episódio similar.[64] Optou, em vez disso, por reiterar as próprias posições sabendo que os tempos do iter legislativo da controvérsia se-

63 O conceito de "governança multinível" refere-se à multiplicidade de níveis de governo envolvidos nos processos de *decision-making*, e, substancialmente, uma rearticulação da *polity* com delegação de autoridade pública para níveis acima ou abaixo da esfera do governo nacional (MORATA F., 2002).

64 WTO/DSU 52 e: Brazil — *Certain Measures Affecting Trade and Investment in the Automotive Sector* (Complainant: US) — WTO/DSU 81: Brazil — *Certain Measures Affecting Trade and Investment in the Automotive Sector* (Complainant: European Communities) — WTO/DS 51: Brazil — *Certain Automotive Investment Measures* (Complainant: Japan).

riam suficientemente longos para finalizar o regime automotivo, em previsão para dezembro de 2017. A decisão do Brasil de continuar o contencioso pode ser vista como um caso de "litígio estratégico"[65] que, se não conseguiu evitar a condenação final, concedeu ao governo tempo suficiente para levar a cabo o programa. A ação diplomática e legal é descrita por Santos[66] como uma estratégia para recortar margens de *policy autonomy*. Cabe, no entanto, perguntar até que ponto o litígio estratégico, no caso do Brasil, levou a uma real extensão da autonomia política ou, em vez disso, se resolveu um mero estratagema para viabilizar temporariamente medidas protecionistas.

Autonomia política e soberania são conceitos interligados. Ambos resultam de um processo político de negociação entre as instituições, os atores e o contexto normativo e cognitivo em que essas interações ocorrem. Combinando a perspectiva institucionalista com a abordagem cognitiva de Muller sobre políticas públicas, sugere-se uma tríplice dimensão do processo de negociação: uma dimensão normativa, uma dimensão criativa e uma dimensão cognitiva e intelectual. A dimensão normativa implica a presença de leis ou de normas que determinam as regras do jogo. Na definição clássica de Douglass North,[67] elas constituem as "instituições" formais e têm caráter estruturante. A segunda remete à capacidade do Estado de "manipular" de forma criativa os dispositivos legais de que se dispõe sem infringir as regras. É possível considerar a dimensão criativa como parte do que na literatura é definido como "ativismo estatal".[68] Ela envolve, de forma geral, a complexa articulação entre os aparatos do Estado e a sociedade. A terceira dimensão consiste em criar argumentos para legitimar, perante os atores internacionais, os ganhos da própria ação estratégica. O processo de legitimação tem natureza cognitiva e se dá essencialmente por meio da argumentação. Os atores desenvolvem argumentos em prol da manutenção de uma regra ou contra ela, mobilizam expertise, refletem, discutem, buscam alianças e tentam impor a própria visão das coisas.[69] O ativismo estatal pode levar a uma expansão do *policy space* ao mesmo tempo que se configura como exercício da *policy autonomy*. Nesse sentido, os conceitos de *policy space* e *policy autonomy* rearticulam a relação entre estrutura e ação.

A esse respeito, há um ponto que precisa ser destacado. Em comparação com o regime automotivo de 1995, que incluía exclusivamente medidas de política comercial, o Inovar Auto representou uma tentativa de reestruturar o setor associando inextricavelmente medidas comerciais protecionistas com objeti-

65 SANTOS, op. cit.
66 Op. cit.
67 NORTH, Douglass. **Institutions, Institutional Changes and Economic Performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
68 WEISS, op. cit.
69 MULLER, 2005.

vos mais abrangentes, em linha com o paradigma tecnológico. A forma como as metas e os instrumentos foram entrelaçados define a dimensão criativa dos reguladores. Eles tentaram escapar dos possíveis vetos da comunidade internacional levando o programa para uma zona cinzenta da normativa OMC onde se consentem subsídios à indústria para pesquisa e desenvolvimento.

Falhou-se, no entanto, na fase de legitimação e isso deveu-se essencialmente a duas ordens de fatores. Em primeiro lugar, os dispositivos previstos pelo Inovar Auto não conseguiram definir novos espaços normativos que legitimassem a atuação estatal dentro da normativa OMC. Apenas se limitaram a mascarar medidas protecionistas. Em segundo lugar, a controvérsia foi reduzida a tecnicismos comerciais e interpretativos das normas do comércio internacional, sem que o Brasil fosse capaz de articular uma nova visão (ou um novo referencial) que legitimasse suas escolhas.

Conclusões

As políticas para o setor automotivo de Brasil e União Europeia diferem em aspectos significativos. Neste estudo, procurou-se analisar de forma comparativa os programas de incentivo à indústria automobilística implementados recentemente no Mercosul e na Europa. A escolha, no caso da região latino-americana, recaiu sobre o Brasil por dois motivos: pela maior relevância do Inovar Auto em comparação com o Regime Automotivo Comum do Mercosul, e pelo destaque que o país teve internacionalmente após o pedido de consulta na OMC pela União Europeia e a condenação definitiva do programa em 2017. A controvérsia na OMC reativou um velho debate acerca da autonomia política e das margens de discricionariedade dos Estados na era pós-GATT.

Da produção literária que se originou deste debate, tentou-se realizar uma breve revisão e sugeriu-se uma sistematização a partir da definição dos conceitos de *policy space* e *policy autonomy*, ambos trabalhados na literatura desde os anos 1990. Consequentemente, partiu-se desses dois conceitos para analisar as políticas automotivas e verificar a hipótese de que os Estados ainda guardam amplas margens de autonomia política, não obstante as limitações impostas pelo regime do comércio internacional. Competiria aos Estados, portanto, estender qualitativamente os espaços de manobra. A multiplicação dos âmbitos de intervenção pública decorrente do caráter sistêmico e integrado da política industrial europeia é um exemplo. Por outro lado, o Inovar Auto seria paradigmático de como a atividade criativa dos reguladores pode levar a uma maior autonomia política. Isso não aconteceu, e o programa foi condenado, porque a atividade criativa se estendeu além dos limites impostos pelas regras do jogo.

Referências bibliográficas

Obras

LATINI, Sidney. **A implantação da indústria automobilística no Brasil.** Da substituição de importações à globalização passiva. São Paulo: Alaúde Editorial, 2007.

MULLER, Pierre. **Las Políticas Públicas.** Tradução de Jean-François Jolly e Carlos Salazar Vargas. [S.l.]: Universidad Externado de Colombia, 2002.

NORTH, Douglass. **Institutions, Institutional Changes and Economic Performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

Artigos

AGGARWAL, Vinod K.; EVENETT, Simon J. Do WTO rules preclude industrial policy? Evidence from the global economic crisis. In: **Business Politics**, v. 16, n. 4, 2014, p. 481-509.

AMSDEN, Alice H. **Industrialization under new WTO law**. Paper prepared for: High Level Round Table on Trade and Development. Directions for the Twenty--first Century. UNCTADX, 2000, p. 1-15.

BOGLIOLO Piancastelli Siqueira Ada; CADAVAL Martins Julia. Policy Space and Policy Autonomy under the WTO: A Comparison of Post-Crisis Industrial Policies in Brazil and US. In: **Law and Development Review**, v. 8, n. 2, 2015, p. 389-432.

CALABRESE, Giuseppe; COFFEY, Dan; PARDI, Tommaso. New Industrial Policies for the Automotive Industry in Europe.In: **CNR — CERIS**, Turin, Itália, v. 15, n. 21, 2013.

CERVO, Amado Luiz; LESSA, Antônio Carlos. O declínio: inserção internacional do Brasil (2011-2014). In: **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 57, n. 2, 2014, p. 133-151.

GALLAGHER, Kevin P. Understanding developing country resistance to the Doha Round. In: **Review of International Political Economy**, v. 15, n. 1, 2008, p. 62-85.

GALVIN, Patrick; GORACINOVA, Elena; WOLFE, David A. **Recent Trends in Manufacturing Innovation Policy for the Automotive Sector:** A Survey of the US, Mexico, EU, Germany, and Spain. Toronto. 2014.

GRIGOLON, Laura; LEHEYDA, Nina; VERBOVEN, Frank. Public support for the European car industry: An integrated analysis. Discussion Paper. In: **ZEW — Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung**, n. 12-077, 2012.

HOEKMAN, Bernard. **Operationalizing the Concept of Policy Space in the WTO:** Beyond Special and Differential Treatment. Paper Presented at the Third Annual Conference on Preparing the Doha Development Round — WTO Negotiators Meet the Academics, European University Institute. [S.l.]: [s.n.]. 2004.

MORATA, Francesc. **Gobernanza multinivel en la Unión Europea**. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. 8-10 out. Lisboa: [s.n.]. 2002.

MULLER, Pierre. Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique: structures, acteurs et cadre cognitive. In: **Revue française de science politique**, v. 55, n. 1, fevereiro de 2005, p. 155-187.

SANTOS, Alvaro. Carving Out Policy Autonomy for Developing Countries in the World Trade Organization: The Experience of Brazil and Mexico. In: **Virginia Journal of International Law Association**, v. 52, n. 3, 2012, p. 551-632.

STURGEON, Timothy; CHAGAS, Leonardo Lima; BARNES, Justin. Inovar Auto: evaluating Brazil's automative industrial policy to meet the challenges of global value chains. In: BANCO MUNDIAL. **Um ajuste justo —** Análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil. Washington, D.C: World Bank Group, 2017. p. 1-143.

VIGEVANI, Tullio; MARIANO, Marcelo Passini; MENDES, Ricardo Glöe. Instituições e conflitos comerciais no Mercosul. In: **São Paulo em Perspectiva**, v. 16, n. 1, 2002, p. 44-53.

WADE, Robert H. What strategies are viable for developing countries today? The World Trade Organization and the shrinking of "development space". Working Paper n. 31. In: **LSE, Development Research Center**, 2003.

WEISS, Linda. Global governance, national strategies: how industrialized states make room to move under WTO. In: **Review of International Political Economy**, v. 12, n. 5, 2005, p. 723-749.

Documentos

ABDI. Disponível em: <http://www.abdi.com.br/paginas/pdp.aspx>. Acesso em: maio de 2019.

ANFAVEA. **Anuário da indústria automobilística brasileira**. São Paulo: Anfavea. Disponível em: <http://www.anfavea.com.br>. Acesso em: 2018.

MDIC. **Sistema de acompanhamento do Inovar Auto**. Disponível em: <http://inovarauto.mdic.gov.br/InovarAuto/public/inovar.jspx?_adf.ctrl-state=487mtsw94_29>. Acesso em: maio 2019.

OICA. **Statistics, 2019**. Disponível em: <http://www.oica.net/category/production-statistics/2017-statistics/>. Acesso em: maio de 2019.

SENADO ITALIANO. **Il settore automotive nei principali paesi europei.** Roma. 2015.

Jurisprudência

CE, Comunicação 474 final, 5 de outubro de 2005, *Aplicar o Programa Comunitário de Lisboa: Um enquadramento político para reforçar a indústria transformadora da UE — rumo a uma abordagem maio integrada da política industrial*, Bruxelas.

CE, Comunicação 0699, 4 de novembro de 2008, *Iniciativa "Materias-primas" — Atender às necessidades críticas para assegurar o crescimento e o emprego na Europa*, Bruxelas.

CE, Comunicação 397, 16 de julho de 2008, *Comunicação sobre o Plano de Acção para um Consumo e Produção Sustentáveis e uma Política*, Bruxelas.

CE, Comunicação 22 de janeiro de 2009, *Quadro comunitário temporário relativo às medidas de auxílio estatal destinadas a apoiar o acesso ao financiamento durante a atual crise financeira e econômica*, Bruxelas.

CE, Comunicação 512, 30 de setembro de 2009, *Preparar o futuro: conceber uma estratégia comum para as tecnologias facilitadoras,* Bruxelas.

CE, Comunicação 2020, 3 de março de 2010. *EUROPA 2020: Estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo*, Bruxelas.

CE, Comunicação 636, 8 de novembro de 2012. *CARS 2020: Plano de ação para uma indústria automóvel competitiva e sustentável na Europa,* Bruxelas.

MDIC. Vigésimo Oitavo Protocolo Adicional: Acordo de complementação econômica n. 14. 1997. Disponível em: <http://www.desenvolvimento.gov.br/arquivos/dwnl_1199819876.doc>. Acesso em: maio 2018.

MERCOSUR/CMC. Decisão n. 24/94, de dez. de 1994. *Adequação ao Regime Automotriz Comum*, Montevideu.

WTO/DS 475 e WTO/DS 497: *Brazil — Certain Measures Concerning Taxation and Charges* (Complainant: EU and Japan).

WTO/DSU 52 e: Brazil — *Certain Measures Affecting Trade and Investment in the Automotive Sector* (Complainant: US).

WTO/DSU 81: Brazil — *Certain Measures Affecting Trade and Investment in the Automotive Sector* (Complainant: European Communities).

WTO/DS 51: Brazil — *Certain Automotive Investment Measures* (Complainant: Japan).

TUTELA AMBIENTAL REGIONAL NO MERCOSUL: PERSPECTIVAS E DESAFIOS APÓS O ACORDO-QUADRO SOBRE MEIO AMBIENTE (AQMAM)

Helena Marino Lettieri de Campos[1]

Resumo

A tutela do meio ambiente, por sua própria natureza, demanda uma preocupação de âmbito internacional devido ao caráter difuso e transfronteiriço dos danos ambientais. Desde que o tema começou a ganhar evidência, na década de 1970, vários tratados internacionais foram assinados e, com a criação de blocos regionais, a preocupação em âmbito regional ganhou foco. No Mercosul, a busca pelo desenvolvimento sustentável esteve presente desde sua criação e se tornou bastante presente nas discussões do bloco ao longo na década de 1990 até o advento do Acordo-Quadro sobre Meio Ambiente — marco da tutela ambiental da região —, assinado em 2001. Muito se fala sobre o contexto e as discussões que levaram à elaboração deste Acordo, porém pouco se discute a respeito do que foi feito pelo Mercosul após a publicação do documento em termos de política de proteção ambiental regional. Nesse sentido, este trabalho tem como objetivo analisar as políticas adotadas em termos de tutela do meio ambiente no âmbito do Mercosul desde então, estudando os desafios que ainda devem ser enfrentados pelo bloco em busca de um efetivo desenvolvimento sustentável nos países que o compõem.

Palavras-chave

Direito internacional; Direito ambiental; Mercosul; Acordo-Quadro sobre Meio Ambiente.

Abstract

The environmental protection, because of its own nature, demands a worldwide concern due to its transboundary form. Since it gained attention in the 1970s, many international treaties were signed and, with the creation of regional blocs, this issue gained focus within regional boundaries. The search for sustainable development in Mercosur has been in evidence since its beginning and has

1 Bacharel em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

become more discussed within the bloc during the 1990s until the advent of the Agreement on the Environmental Framework — which is a landmark of environmental protection in the region — in 2001. The context of its preparation and the discussions that led to the Agreement are well studied, but little is discussed on what has been done afterwards. For this reason, this study aims to analyze the environmental policies adopted by Mercosur since then, studying the challenges that still have to be faced in order to reach an effective sustainable development in the member countries.

KeyWords

International Law; Environmental Law; Mercosur; Agreement on an Environmental Framework of Mercosur.

Introdução

O presente trabalho tem como escopo analisar as políticas ambientais empregadas no âmbito do Mercosul a partir da elaboração do Acordo-Quadro sobre Meio Ambiente, assinado pelos países-membros em 2001, e os principais desafios a serem enfrentados pelo bloco na busca de um efetivo desenvolvimento sustentável.

O Mercosul é um bloco regional com o objetivo de instituir um livre comércio, criado em 1991 pelo Tratado de Assunção, formado inicialmente por Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai, com personalidade jurídica e estrutura institucional estabelecidas no Protocolo de Ouro Preto em 1994. Diante do contexto de preocupação ambiental internacional, cujo marco inicial foi a Conferência de Estocolmo de 1972, o conceito de desenvolvimento econômico passou a ser atrelado à noção de sustentabilidade, fundada em três pilares: o desenvolvimento socialmente inclusivo, ambientalmente sustentável e economicamente sustentado.[2]

Diante deste quadro, a preocupação com o meio ambiente tomou um viés regional em conjunto com o avanço do comércio de cooperação, com o objetivo de desenvolver uma proteção integrada para o alcance de um desenvolvimento sustentável, principalmente com a adoção de políticas ambientais, cujo principal documento é o Acordo-Quadro sobre Meio Ambiente, instituído em 2001.

Nesse sentido, o presente trabalho tem como escopo estudar por meio de uma análise crítica as políticas adotadas pelo Mercosul a partir do mencionado acordo-quadro e de que forma este influenciou as discussões políticas e implementações de programas que visem à proteção do meio ambiente. Outrossim,

2 TRELHA, Ana Paula da Silva. Meio Ambiente e sustentabilidade na política integracionista do Mercosul. In: **Jus Gentium**, Curitiba, ano 5, n. 10, jul-dez. 2011, p. 41.

este estudo visa a apresentar os principais desafios a serem enfrentados pela região na busca de um efetivo desenvolvimento sustentável e em que medida isso já foi alcançado para que sejam traçadas as perspectivas futuras em matéria ambiental.

Com esse intuito, esta pesquisa inicia-se com a análise da evolução das políticas ambientais adotadas pelo Mercosul, passando ao estudo do Acordo-Quadro sobre Meio Ambiente e finalizando com um exame crítico das políticas adotadas a partir de então, abordando o conjunto normativo do bloco em matéria ambiental, as decisões arbitrais acerca do tema e os desafios a serem enfrentados para se alcançar a sustentabilidade a nível regional.

1. Evolução da tutela ambiental no Mercosul: efervescência da década de 1990

Sendo o Mercosul primordialmente um bloco cujo objetivo principal é a livre circulação de mercadorias entre seus países, a adoção de uma política ambiental, apesar de não ter foco principal, foi uma preocupação desde sua instituição. Assim, de forma tímida, o Tratado de Assunção (1991) estabeleceu em seu preâmbulo que o objetivo de desenvolvimento econômico dos países do mercado comum deveria ser alcançado mediante "o aproveitamento mais eficaz dos recursos disponíveis" e "a preservação do meio ambiente".[3]

Nesse sentido, ao mesmo tempo em que a colocação do tema no preâmbulo demonstra uma relativização do comprometimento do bloco com o assunto, por não ter caráter vinculante, também institui um preceito fundamental a fim de nortear a interpretação do tratado como um todo.

É evidente que a proteção ambiental gera uma preocupação aos setores comerciais em relação à criação de barreiras entre os membros do bloco, especialmente tendo em vista a desarmonização das legislações ambientais dos países-membros, o que poderia afetar a livre concorrência. No entanto, ficou evidenciado que a instituição de uma política ambiental harmonizada é essencial para a promoção do desenvolvimento do bloco como um todo, especialmente diante do "receio de ficar à margem de um processo de integração regional que busque o desenvolvimento sustentável",[4] o que seria prejudicial inclusive à política externa pretendida pelo bloco.

Ainda assim, o tema do meio ambiente era tratado dentro do bloco econômico de forma assistemática por meio de subgrupos de trabalho do Grupo

3 BRASIL. Decreto nº 350, de 21 de novembro de 1991. Promulga o Tratado para a Constituição de um Mercado Comum entre a República Argentina, a República Federativa do Brasil, a República do Paraguai e a República Oriental do Uruguai (Tratado Mercosul).

4 OLIVEIRA, Liziane Paixão Silva. Direito Ambiental do Mercosul: da negociação do protocolo adicional à ratificação do Acordo-Quadro sobre meio ambiente do Mercosul. In: **Revista de Direito Ambiental** (RDA), vol. 83, jul-set 2016, p. 2.

Mercado Comum (GMC), órgão executivo do Mercosul. Cada subgrupo debatia sobre a matéria ambiental de forma tangencial ao seu tema principal, a exemplo do sub-grupo nº 8 sobre política agrícola e do subgrupo nº 7 sobre política industrial e tecnológica.

Dessa forma, no ano seguinte à criação do Mercado Comum, foi assinada a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (ECO-92), com o objetivo de discutir os problemas ambientais mundiais, da qual fizeram parte os países membros do Mercosul. Isso levou o bloco a avançar sua política ambiental e a estabelecer uma posição comum a respeito do tema, consubstanciada na Declaração de Canela (1992), a qual, entre outras coisas, reforçou a aplicação dos princípios da ECO-92 no âmbito dos países signatários (Brasil, Argentina, Paraguai, Uruguai — membros do Mercosul — e Chile).

Outrossim, no mesmo ano, foi criada a Reunião Especial do Meio Ambiente (REMA), por meio da Resolução nº 22/92, com a finalidade de analisar as legislações ambientais vigentes nos países membros do Mercosul e propor ações de proteção ambiental ao GMC, visando principalmente à harmonização das legislações nacionais. Em 1995, todavia, a Declaração de Taranco transformou a REMA no subgrupo de trabalho nº 6 sobre meio ambiente, que teria a função de: "a) gerar um sistema de informação ambiental; b) implementar o projeto de cooperação: competitividade e meio ambiente; c) promover a gestão integrada dos resíduos de portos, aeroportos e postos de fronteira; d) desenvolver uma gestão ambientalmente adequada de substâncias e produtos químicos, dentre outros."[5]

Pode-se destacar também a edição de resoluções normativas com finalidade regulatória de temas ambientais específicos, além da celebração do Acordo Inter-regional de Cooperação com a União Europeia visando à proteção ambiental. Nota-se, contudo, a inexistência até então de um tratamento sistematizado da matéria de proteção do meio ambiente no âmbito do bloco.

2. O Acordo-Quadro sobre Meio Ambiente

O Acordo-Quadro sobre Meio Ambiente (AQMAM), assinado em 2001 pelos países signatários, simbolizou a esperada concretização de uma política ambiental regional, "redirecionando e ampliando o processo de cooperação e, sobretudo, efetivando, juridicamente, a proteção autônoma do meio ambiente".[6] Dessa forma, o AQMAM representa um avanço para a proteção integrada do meio ambiente, favorecendo a equidade ambiental, a cooperação internacional, reforçando o compromisso da região com as políticas de preservação e

5 D'ISEP, Clarissa Ferreira Macedo. Mercosul e o meio ambiente: perspectivas da tutela ambiental regional. In: **Revista de Direito Internacional**, vol. 14, n. 1, 2017, p. 287.

6 D'ISEP, 2017, p. 287.

reparação ambientais e atribuindo ao meio ambiente o *status* jurídico de princípio fundamental regional, a ser observado em toda a atuação do Mercosul, desde a elaboração de normas até a atividade jurisdicional de solução de controvérsias.[7]

O documento traça objetivos a serem alcançados, ou seja, possui um forte conteúdo programático, que deve ser posto em prática por meio de protocolos com o propósito de complementar e instrumentalizar o acordo-quadro.[8] Nesse sentido, o acordo:

> [...] uma declaração de intenções que não obriga os Estados a adotarem políticas ambientais específicas. As medidas previstas são de caráter geral, não sendo autoaplicáveis, as quais deverão ser regulamentadas por legislação nacional. [...] No entanto, alguns instrumentos, mesmo que precários e para atender emergências específicas, foram sendo adotados e contribuem para gerenciar alguns assuntos ambientais. Estes dispositivos estão esparsos e podem ser encontrados na forma de Resoluções e Diretrizes do GMC e CMC.[9]

O acordo-quadro, outrossim, utilizou-se de fontes do direito ambiental no seu conteúdo, como a Declaração do Rio de Janeiro sobre o Meio Ambiente (1992) em seu art. 1º,[10] reforçando mais uma vez o compromisso dos Estados-membros com o documento e evidenciando a interação entre o direito regional local e o direito internacional global.

Destaca-se, ainda, a previsão em seu art. 8º[11] da utilização do sistema de solução de controvérsias vigente no Mercosul para dirimir conflitos entre os Estados-parte geradores por violações ao Acordo-Quadro. O sistema atual ao qual se refere o acordo foi instituído no Protocolo de Olivos (2003) e consiste em tribunais arbitrais *ad hoc* e no Tribunal Permanente de Revisão. Ele possui medidas provisórias, excepcionais e de urgência, previstas no art. 15.1 do

7 Idem, ibidem, p. 290.

8 OTERMIN, Jorge Perez. El ordeniamiento juridico del MERCOSUL. Buenos Aires: **Revista del Derecho**, 2001. pp. 66.

9 PEREIRA, Marlene de Paula; PEREIRA, Luiz Cesar da Silva; PEREIRA, Ana Paula Kfuri; COSTA, Sabrina Svagera da. Harmonização das políticas ambientais no âmbito do Mercosul. In: **Revista de C. Humanas**, vol. 6, n. 1, jan-jun 2006, p. 51.

10 Art. 1º Os Estados-partes reafirmam seu compromisso com os princípios enunciados na Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, de 1992. MERCOSUL. Acordo-Quadro sobre Meio Ambiente. 22 de junho de 2001.

11 Art. 8º As controvérsias que surgirem entre os Estados Partes com relação à aplicação, interpretação ou descumprimento das disposições contempladas no presente Acordo serão resolvidas por meio do sistema de solução de controvérsias vigente no Mercosul. MERCOSUL. Acordo-Quadro sobre Meio Ambiente. 22 de junho de 2001.

Protocolo, que podem ser acionadas, por exemplo, em caso de emergência ambiental.[12]

Todavia, cumpre mencionar que a vigência das normas no sistema regional depende da incorporação delas nos respectivos ordenamentos jurídicos dos países signatários, conforme determina o art. 40 do Protocolo de Ouro Preto.[13] Portanto, como o sistema de tomada de decisões no bloco é intergovernamental, e não supranacional (como ocorre na União Europeia), a incorporação interna do Acordo-Quadro (bem como das demais normas regionais) é condição para o exercício da atividade julgadora em relação à norma.[14]

> [...] a aplicabilidade do direito ambiental do Mercosul está à mercê do livre-arbítrio dos Estados Partes, que escolhem o momento de introduzi-lo no direito interno. Basta que um dos Estados não realize a transposição, ou não informe à SM, ou não publique no seu jornal oficial para que a norma do Mercosul nunca entre em vigor.

Nesse sentido, o AQMAM representa uma fonte formal do incipiente direito ambiental mercosulista, servindo como parâmetro para as políticas públicas estatais, a criação de legislação ambiental e as decisões jurisdicionais e arbitrais no âmbito interno de cada país em direito ambiental. Essa função se torna ainda mais importante para os países com legislação ambiental mais fragilizada, como o Paraguai e o Uruguai: tendo como lastro do AQMAM, dá-se um passo em direção à harmonização legislativa dentro dos países do bloco, que ainda é um grande desafio.

Apesar do avanço em elaborar uma norma que institua uma proteção autônoma e integrada do meio ambiente, favorecendo e estimulando a cooperação entre os Estados-parte, o AQMAM depende de complementação e regulamentação dentro do bloco, por trazer apenas diretrizes gerais a serem

12 TRELHA, 2011, p. 46.

13 Artigo 40: A fim de garantir a vigência simultânea nos Estados Partes das normas emanadas dos órgãos do Mercosul previstos no Artigo 2º deste Protocolo, deverá ser observado o seguinte procedimento: i) uma vez aprovada a norma, os Estado Partes adotarão as medidas necessárias para a sua incorporação ao ordenamento jurídico nacional e comunicarão as mesmas à Secretaria Administrativa do Mercosul; ii) quando todos os Estados Partes tiverem informado sua incorporação aos respectivos ordenamentos jurídicos internos, a Secretaria Administrativa do Mercosul comunicará o fato a cada Estado Parte; iii) as normas entrarão em vigor simultaneamente nos Estados Partes trinta dias após a data da comunicação efetuada pela Secretaria Administrativa do Mercosul, nos termos do item anterior. Com esse objetivo, os Estados Partes, dentro do prazo acima, darão publicidade do início da vigência das referidas normas por intermédio de seus respectivos diários oficiais. MERCOSUL, Protocolo de Olivos, 18 de fevereiro de 2002.

14 PEREIRA, 2006, p. 51.

seguidas. Portanto, o conjunto normativo em matéria ambiental ainda é modesto[15] e merece aperfeiçoamento e desenvolvimento.

3. Política ambiental após acordo-quadro: efetivação ou estagnação da tutela ambiental?

A celebração do AQMAM fechou o microssistema normativo de tutela ambiental regional, que alguns autores entendem representar um direito ambiental regional.[16] Esse sistema trouxe um tratamento coeso ao tema, permitindo o diálogo entre as normas que o compõem, além das normas regulamentadoras e de direito interno dos países-membros e associados, com o fulcro de unificar a normativa ambiental interna e trazer competitividade ambiental externa.

> A política do desenvolvimento sustentável regional é o instituto responsável pelo movimento e coesão, portanto de ação e interação dessa rede normativa que, ao mesmo tempo em que é provida de caráter bidimensional, no tocante à matéria (geral e setorial), e de caráter tridimensional, quanto à origem das normas (internacional, regional e nacional), adquire, no caso concreto, forma unidimensional, por revelar a intersecção entre diferentes conceitos, matérias e princípios.[17]

3.1 Estrutura normativa

O conjunto normativo ambiental no Mercosul se traduz essencialmente na edição de resoluções e recomendações do GMC e das decisões do CMC, que são obrigatórias para os Estados-membros após a respectiva internalização.[18] Principalmente após o Acordo-Quadro, foram editadas algumas normas a fim de tratar de forma mais específica de certos temas ambientais, sem haver, contudo, um esforço normativo de fortalecimento cooperativo das normas ambientais ou de harmonização das normas nacionais de cada membro.

Podemos destacar, no entanto, algumas normas que evidenciam certo avanço na matéria, como a criação da Reunião de Ministros de Meio Ambiente do Mercosul (RMMA) pela Decisão nº 19/03[19] e o Acordo de Cooperação com

15 PEREIRA, 2006, p. 52.
16 VIEIRA, Luciane Klein; ARRUDA, Elisa. A relação entre o grau de integração econômica e o sistema de solução de controvérsias: um estudo comparativo entre a União Europeia e o Mercosul. In: **Revista de Direito Internacional**, vol. 15, n. 2, 2018, p. 287.
17 Idem, ibidem, p. 288.
18 TRELHA, 2011, p. 45.
19 VIANA, Maurício Boratto. **O meio ambiente no Mercosul**. Consultoria Legislativa da Câmara Legislativa dos Deputados, maio/2014. Disponível em: <http://www2.camara.leg.

a União Europeia sobre o tema ambiental, por meio da Resolução do GMC nº 41/2009, para financiamento do Programa Apoio ao Aprofundamento de Integração Econômica e Desenvolvimento Sustentável do Mercosul (ECONORMAS) com vistas à convergência normativa e regulatória entre o bloco americano e a União Europeia.[20]

Em 2004, foi assinado o Protocolo Adicional ao Acordo-Quadro sobre Meio Ambiente do Mercado Comum do Sul em matéria de cooperação e assistência frente a emergências ambientais (Resolução nº 14/04),[21] o qual estabelece cooperação de assistência recíproca, que inclui medidas preventivas e repressivas de danos ambientais. A ausência de um mecanismo de contingenciamento de emergências ambientais era uma das críticas feitas ao Acordo-Quadro e que, portanto, foi suprida com tal protocolo.

Outra norma do Mercosul de extrema importância é o Acordo do Aquífero Guarani (2010), que é um dos maiores recursos hídricos do mundo, localizado na fronteira do Brasil, da Argentina, do Paraguai e do Uruguai. O acordo trata da conservação e do aproveitamento sustentável dos recursos hídricos do local e traz normas de gestão integrada, por se tratar de recurso natural partilhado.

No entanto, um problema que se evidencia é a ausência de unificação das normas de utilização de agrotóxicos no âmbito da região. Só recentemente, em 2016, foi elaborada uma resolução que estipula limites máximos de agrotóxicos em produtos vegetais (Resolução nº 15/16),[22] porém ainda não há uma regulamentação que uniformize os tipos de agrotóxicos que podem ser utilizados. Essa ausência de harmonia pode ser prejudicial mesmo para os países que proíbem determinados tipos de agrotóxicos, em razão de eventual contaminação do solo em áreas de fronteira e falha na fiscalização no caso de importação dos produtos nos quais foram utilizados agrotóxicos proibidos.

Como se pode ver, não ocorreu um avanço significativo em termos de desenvolvimento do direito ambiental no Mercosul desde o Acordo-Quadro em 2001, salvo algumas normas regulatórias específicas, mas que ainda se mostram insuficientes, as quais muitas vezes não se comunicam entre si e, por conseguinte, não reforçam o sistema integrado iniciado pelo referido acordo. As-

br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/publicacoes-da-consultoria-legislativa/arquivos-pdf/pdf/2004_2023.pdf>. Acesso em: 24 nov. 2018.

20 TRELHA, 2011, p. 45.

21 BRASIL. Decreto no 7.940, de 20 de fevereiro de 2013. Promulga o Protocolo Adicional ao Acordo-Quadro sobre Meio Ambiente do MERCOSUL em Matéria de Cooperação e Assistência frente a Emergências Ambientais, adotado pela Decisão 14/04 do Conselho do Mercado Comum, em 7 de julho de 2004.

22 ANVISA. **Anvisa e Mapa acolhem norma Mercosul para agrotóxicos**. Disponível em: <http://portal.anvisa.gov.br/noticias/-/asset_publisher/FXrpx9qY7FbU/content/anvisa-e-mapa-acolhem-norma-mercosul-para-agrotoxicos/219201/pop_up?inheritRedirect=false>. Acesso em: 26 nov. 2018.

sim, em termos de legislação regional, ainda há muito o que se fazer, uma vez que o avanço representado pelo Acordo-Quadro, que tinha perspectivas de vingar no decorrer das décadas seguintes, não evoluiu de forma significativa.

4. Laudos arbitrais do Mercosul em matéria ambiental

No que tange à atuação dos tribunais arbitrais no Mercosul, sua atividade é bem menos ativa do que se verifica, por exemplo, na União Europeia. Isso acontece porque, além da menor complexidade e menor regulamentação das normas regionais, a maioria dos conflitos entre os países é resolvida pela via diplomática, sem necessidade de se recorrer ao órgão julgador.

Merecem destaque neste trabalho os primeiros laudos arbitrais no âmbito do Mercosul em matéria ambiental, que continuam sendo os mais representativos: o caso dos pneus entre o Brasil e o Uruguai (2002) e o caso dos produtos fitossanitários entre a Argentina e o Brasil (2002).

No primeiro, a controvérsia consistiu na proibição estipulada por uma Portaria do governo brasileiro, a qual regulamentava a Lei de Crimes Ambientais, de importação de pneus remoldados do Uruguai sob alegação de que estes seriam pneus usados, sobre os quais recaía proibição de importação pelas normas do Mercosul.[23] O Uruguai, no entanto, entendendo haver violação às normas do Mercosul, pois estas não proíbem a circulação de pneus remoldados, e aos princípios gerais do Direito Internacional Público, levou a controvérsia ao tribunal arbitral.

A defesa brasileira, por outro lado, consistiu em alegar que o fato de os pneus passarem por processo industrial que restitui suas características originais não retira deles o caráter de pneus usados. Os árbitros decidiram que essas medidas impostas pelo Estado brasileiro feriam o livre comércio e a formação do mercado comum, além de que não haveria proibição de importação de pneus remoldados, razão pela qual a Portaria que proibiu essa importação e instituía multa a quem o importasse deveria se adequar à normativa do bloco, o que foi devidamente cumprido com a edição do Decreto nº 4.592 de 2002, que autorizou a importação do produto.

---

23 No que tange aos pneus usados, em que pese a importação se mostrar um lucrativo negócio para alguns brasileiros, dados os baixos custos na aquisição — via importação — e os valores obtidos com a sua comercialização no mercado nacional, é manifesta a agressão ambiental do produto. Em primeiro lugar por não se tratar de produto novo, mas de um bem com a vida útil prolongada ou prolongável e, neste sentido, mais curta que a daquele. A matéria-prima utilizada (borracha vulcanizada), por seu turno, não é degradável; sua queima é fator altamente poluente. A reciclagem desses pneus é de altíssimo custo. Além disso, a disposição incorreta de pneus usados acarreta mais um problema: tornam-se criadouros de mosquitos da dengue. Em síntese: trata-se de um resíduo indesejável ou, em expressão mais direta, de lixo ambiental. SILVA, Elaine Ramos da. Os primeiros laudos arbitrais do Mercosul em matéria ambiental. In: **Revista Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito da PPGDir/UFRGS**, vol. 2, n. 5, 2004, p. 612.

No mesmo ano, o Tribunal Arbitral *ad hoc* decidiu outra controvérsia ambiental, desta vez entre a Argentina e o Brasil. O Estado argentino, em suma, alegou a imposição de obstáculos na importação pelo Brasil dos produtos fitossanitários argentinos em virtude da não incorporação de Resoluções do GCM que tratam da facilitação do comércio destes produtos no Mercosul.

O Brasil, em sua defesa, alegou que não haveria vedação à "adoção de medidas unilaterais consideradas necessárias para determinados objetivos de política pública de proteção à saúde, ao meio ambiente e à segurança da população"[24] e que não haveria prazo para a incorporação de medidas provenientes de decisões dos órgãos do Mercosul. O tribunal, no entanto, entendeu que houve uma restrição não tarifária à circulação dos produtos argentinos. Nesse sentido, decidiu que o Brasil havia violado o dever de incorporação das resoluções do bloco que tratam do assunto por ter passado tempo razoável para o cumprimento e que as alegações de proteção à saúde e ao meio ambiente eram genéricas.[25]

> No tocante aos produtos fitossanitários, mais precisamente ao fato de um produto desta natureza poder obter registro em um Estado-membro e ser comercializado em outro, de acordo com as resoluções emanadas do próprio Mercosul, é sabido que o Brasil possui uma das mais rigorosas legislações do mundo sobre condições para registros desses produtos. [...] A razão do rígido controle de produtos fitossanitários no Brasil se justifica pelo risco que esses produtos apresentam ao meio ambiente e à saúde humana. Aliado a isso, vale registrar que ainda não estão harmonizadas no âmbito do Mercosul as formas e as condições para a efetivação deste registro.[26]

Desta forma, em ambos os casos se entendeu que as políticas adotadas pelo Brasil no sentido de proibir a importação dos produtos mencionados seriam protecionistas e, portanto, incompatíveis com o livre comércio estipulado no Tratado de Assunção. Contudo, muitos na doutrina criticam essas posições, pois defendem que as barreiras impostas aos produtos pelo governo brasileiro têm lastro muito mais de natureza ambiental do que comercial.[27] É interessante, pois, notar que, em face de uma controvérsia entre proteção ambiental e livre comércio, os árbitros tenderam a priorizar este último, observadas as particularidades de cada caso, o que nos leva a pensar qual seria o limite entre um conceito e outro.

---

24 Idem, ibidem, p. 607.
25 Idem, ibidem, p. 608.
26 Idem, ibidem, p. 613.
27 Idem, ibidem, p. 613.

Verifica-se, outrossim, que as controvérsias ambientais mais representativas no Mercosul tratam muito mais do livre comércio, que, afinal, é o escopo do bloco, do que de proteção ao meio ambiente — tema que é mencionado apenas tangencialmente nas razões das partes e nas decisões arbitrais, o que evidencia que a proteção ambiental ainda é incipiente e pouco explorada pelos países membros e pelo próprio bloco.

Por esses motivos, apesar dos avanços no que tange à política de proteção ambiental, alguns doutrinadores defendem que os tribunais de solução de controvérsias no Mercosul (como os tribunais arbitrais *ad hoc* e o Tribunal Permanente de Revisão) "não recepcionaram a sustentabilidade de forma dinâmica como pretendido pelo o AQMAM e pelo Direito ambiental internacional, construído por tratados".[28]

5. Desafios à efetivação da tutela ambiental regional

Apesar dos avanços, os quais, ainda que a passos lentos, trouxeram uma tutela sistematizada e integrada do meio ambiente no Mercosul, a política de proteção ambiental do bloco ainda carece de mecanismos que permitam uma efetiva tutela, por meio de uma harmonização das normas dos países e de mecanismos fortes de responsabilização dos agentes que descumpram as normativas ambientais.

Mecanismos de compensação ambiental, normas de *compliance*, cláusulas ambientais padronizadas e mecanismos de incentivo aos particulares de adesão à proteção ambiental são apenas alguns aspectos que podem ser adotados de forma mais eficaz no âmbito do Mercosul para que a tutela do meio ambiente se torne tão forte quanto a tutela do livre comércio.

Um dos principais obstáculos à concretização da política de proteção ambiental no Mercosul é a discrepância entre as normas internas de cada país, evidenciando-se uma "profunda assimetria regulatória e institucional",[29] que foi ainda mais intensificada com a inclusão da Venezuela em 2012 e da Bolívia em 2015 — por serem países com um contexto ainda mais diferenciado do que os membros originais, a exemplo do tipo de matriz energética.[30]

Para solucionar esse problema, é preciso efetuar uma harmonização das legislações internas, o que não significa uniformizá-las, mas sim integrá-las, estabelecendo-se "parâmetros comuns para que não se verifiquem distorções

28 D'ISEP, 2017, p. 292.

29 SANTOS, Thauan; CÁRCAMO, Anna Maria; VARELA, Ian. Proteção do meio ambiente no Mercosul +2: uma análise à luz do Direito Ambiental. In: **NEIBA**, vol. V, 2016, p. 10.

30 A Venezuela e a Bolívia são países cuja principal produção de energia é pautada em combustíveis fósseis (o primeiro, no petróleo, e o segundo, em gás natural), enquanto nos demais países do Mercosul (Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai) a principal matriz energética são as hidroelétricas.

que prejudiquem o próprio processo de integração".[31] A harmonização tem como finalidade última "minimizar a possibilidade de que pressões protecionistas se materializem sob o pretexto ambiental".[32] Nesse sentido:

> O estabelecimento de padrões de qualidade ambiental mínimos para todos os Estados-membros uniformizará exigências e procedimentos, de maneira a assegurar níveis iguais de competitividade, eliminando diferenças de custos de produtos e vantagens que algumas empresas encontram em alguns países. Assim, a harmonização de políticas ambientais e de leis ambientais pelos países-membros do Mercosul é imprescindível para a busca de melhoria da qualidade de vida das populações.[33]

A concretização disso, no entanto, é problemática em virtude das características ambientais, econômicas e políticas de cada país. Portanto, a harmonização deve ser feita com muita cautela, de forma a não impor aos países padrões ambientais inflexíveis que possam diminuir o nível de produção comercial de uns e aumentar o de outros, pois isso só traria mais desarmonia. Outrossim, o estabelecimento de padrões ambientais muito altos de qualidade pode inviabilizar a exportação de produtos provenientes de países com legislação ambiental mais branda (como Paraguai e Uruguai), enquanto a instituição de padrões muito baixos em relação aos países com legislação mais protecionista (como a Argentina e, mais ainda, o Brasil) pode ocasionar danos ao meio ambiente.

Além disso, os países apresentam custos diferentes para alcançar um determinado padrão ambiental,[34] tanto devido à própria economia nacional e ao custo de produção em seu território, quanto em razão do seu avanço em qualidade ambiental (países com leis ambientais mais brandas teriam que empregar muito mais esforços para alcançar os padrões do bloco do que países com leis mais rígidas, como o Brasil).

Sem dúvidas, a experiência europeia nos mostra um norte para as políticas ambientais a serem seguidas, em especial diante da completa regulamentação, adoção de um padrão de qualidade comum, maior harmonização das legislações internas e da existência de uma corte de solução de controvérsias de nível supranacional. No entanto, é preciso sempre ter em conta que o Mercosul não deve ser uma cópia do modelo adotado no continente europeu. O Cone Sul possui inúmeras particularidades que devem ser levadas em conta para a elaboração de um sistema de tutela ambiental regional adequado à nossa realidade.

31 PEREIRA, 2006, p. 53.
32 Idem, ibidem, p. 52-53.
33 Idem, ibidem, p. 61.
34 Idem, ibidem, p. 62.

> [...] é também preciso de que assinale não ser possível a pura e simples importação das soluções adotadas no âmbito da União Europeia, não só pelas peculiaridades do processo integrativo lá verificado, mas também em face da diversidade das questões ambientais enfrentadas pela América Latina. Aqui há escasso desenvolvimento industrial e muita atividade exploratória, dificuldade de recursos financeiros, empobrecimento generalizado, escassez de elemento humano especializado e até uma cultura de exploração desarrazoada dos recursos naturais, tidos, até algumas décadas atrás, como oriundos de um manancial inesgotável que transformou o continente em fornecedor de matéria-prima para as grandes empresas multinacionais dos quais é essencialmente importador.[35]

Em especial, é importante adotar mecanismos que permitam e encorajem uma ampla participação popular e de ONGs ambientalistas (que ainda é mínima no Mercosul), bem como incentivem a conscientização dos consumidores e dos setores produtivos da importância de um comércio que respeite e proteja o meio ambiente, como já ocorre na União Europeia.[36] A doutrina aponta também para a criação de um tribunal especializado em matéria ambiental como essencial para o estabelecimento de uma firme jurisprudência que dê coesão e respeitabilidade ao sistema,[37] "efeitos que não se logra alcançar quando a jurisdição é exercida em cada Estado-membro, pulverizada num sem número de juízos e julgadores, a maioria sem a desejável especialização."[38]

Igualmente, é preciso adotar um sistema obrigatório de elaboração de estudos de impacto ambiental em nível regional para empreendimentos que tenham potencial de afetar países vizinhos. Um exemplo de falha nesse sentido consistiu na construção de vinte e sete barragens ao longo do Rio da Prata, que fica na fronteira do Uruguai e da Argentina. Nesse caso, "embora os estudos de impacto ambiental feitos isoladamente concluíssem pela viabilidade de cada qual delas, o empreendimento em sua totalidade fragmentou o curso do rio, que passou a ser incluído nos registros como um dos dez mais ameaçados no mundo."[39]

Por fim, verifica-se ainda que o histórico de operacionalização do Mercosul indica um posicionamento reativo em face da gestão ambiental, ou seja, de

35 SCHEIBE, Virgínia Amaral da Cunha. O Direito Ambiental no Mercosul. In: **Revista Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito da PPGDir/UFRGS**, vol. 2, n. 5, 2004, p. 628.
36 Idem, ibidem, p. 630.
37 BOSSELMANN, Klaus. Jurisprudência das Cortes Internacionais em Matéria Ambiental: fazendo a sustentabilidade vale. In: DAIBERT, Arlindo (org.). **Direito Ambiental Comparado**. Belo Horizonte: Fórum, 2008, p. 346.
38 SCHEIBE, , 2004, p. 656.
39 MINABIM, Maria Auxiliadora; ROCHA, Alexandre Sergio da. O Mercosul e as normas ambientais. In: **Revista Caderno de Relações Internacionais**, vol. 4, n. 7, jul.-dez. 2013, p. 16.

atuação de criação de medidas de proteção apenas em resposta ao aumento da degradação ambiental, com "baixo nível de responsabilidade ambiental nas áreas de decisão e frequentemente ignoram os problemas ambientais, as preocupações ambientais com controles de poluição e a conformidade com regulamentos".[40] Ao revés, uma postura proativa deve ser almejada, na qual se adotam medidas preventivas e de monitoramento "para se antecipar aos regulamentos e assuntos ambientais que estão por vir". [41]

Conclusão

O Acordo-Quadro sobre Meio Ambiente do Mercosul, sem dúvida, se mostrou um avanço em relação às políticas até então completamente assistemáticas. O mencionado documento apresentou, portanto, uma oportunidade de criar um direito ambiental no âmbito do bloco que proporcionasse uma tutela efetiva e completa do meio ambiente, o que, no entanto, não foi muito bem aproveitado pelos Estados-membros.

Assim, 17 anos depois da instituição do mencionado acordo, marco teórico da tutela ambiental regional, pouca coisa mudou: de fato, há uma regulamentação muito mais intensa sobre o tema, porém problemas que já eram apontados à época não foram solucionados e, alguns, sequer mitigados, o que configura um obstáculo para a concretização do desenvolvimento sustentável.

Percebe-se, assim, que, apesar dos esforços para trazer a sustentabilidade à noção de desenvolvimento econômico e comercial, a proteção desta, na prática, apresenta-se muito mais avançada do que daquela, fator que evidencia a falta de vontade política e de comprometimento com a agente ambiental, apesar do reconhecimento formal da importância do tema em nível internacional.

Referências bibliográficas

Livros

DAIBERT, Arlindo (Org.). **Direito Ambiental Comparado**. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

CLÉMENT, Marc. **Droit Européen de l'Environnement**. 2. ed. Bruxelles: Larcier, 2012.

40 CUNHA, J; FERREIRA, E; ROSSETTO, C. R; ROSSETTO, A.M., 2009. **Modelos e tipologias de Gestão Ambiental**: Subsídios para o estudo das mudanças nos processos de adaptação organizacional. Trabalho preparado para o XXXIII Encontro da Anpad. São Paulo, p. 13.

41 Idem, ibidem, p. 12.

SAND, Philippe. **Principles of International Environmental Law**. 2. ed. Nova York: Cambridge University Press, 2003.

OTERMIN, Jorge Perez. El ordeniamiento juridico del MERCOSUL. Buenos Aires: **Revista del Derecho**, 2001.

Artigos

JÚNIOR, Antonio de Jesus da Rocha Freitas. **Considerações acerca do Direito Ambiental do Mercosul**. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/4448/consideracoes-acerca-do-direito-ambiental-do-mercosul> Acesso em: 25 nov. 2018.

MINABIM, Maria Auxiliadora. ROCHA, Alexandre Sergio da. O Mercosul e as normas ambientais. In: **Revista Caderno de Relações Internacionais**, vol. 4, n. 7, jul-dez. 2013, p. 5-20.

Ana Paula da Silva. Meio Ambiente e sustentabilidade na política integracionista do Mercosul. In: **Jus Gentium**, Curitiba, ano 5, n. 10, jul-dez. 2011, p. 37-52.

SANTOS, Sandro Schmitz dos. **Reflexões sobre o Acordo Marco sobre Meio Ambiente do Mercosul**. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=974#_ftnref2>. Acesso em: 24 nov. 2018.

PEREIRA, Marlene de Paula; PEREIRA, Luiz Cesar da Silva; PEREIRA, Ana Paula Kfuri; COSTA, Sabrina Svagera da. Harmonização das políticas ambientais no âmbito do Mercosul. In: **Revista de C. Humanas**, vol. 6, n. 1, jan-jun 2006, p. 47-62. Disponível em: <http://www.cch.ufv.br/revista/pdfs/artigo3vol6-1.pdf>. Acesso em: 13 jun. 2019.

SILVA, Elaine Ramos da. Os primeiros laudos arbitrais do Mercosul em matéria ambiental. In: **Revista Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito da PPGDir/UFRGS**, vol. 2, n. 5, 2004, p. 605-615. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/ppgdir/article/view/49558/30975>. Acesso em: 13 jun. 2019.

OLIVEIRA, Liziane Paixão Silva. **Os métodos de incorporação do direito derivado ambiental do Mercosul na ordem jurídica nacional**. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=31914689514c64a9> Acesso em: 25 nov. 2018.

SANTOS, Thauan; CÁRCAMO, Anna Maria; VARELA, Ian. Proteção do Meio Ambiente no Mercosul +2: uma análise à luz do Direito Ambiental. In: **NEIBA**, vol. V, 2016, p. 1-19.

OLIVEIRA, Liziane Paixão Silva. Direito Ambiental do Mercosul: da negociação do protocolo adicional à ratificação do Acordo-Quadro sobre meio ambiente do Mercosul. In: **Revista de Direito Ambiental (RDA)**, vol. 83, jul-set 2016, p. 1-8.

D'ISEP, Clarissa Ferreira Macedo. Mercosul e o meio ambiente: perspectivas da tutela ambiental regional. In: **Revista de Direito Internacional**, vol. 14, n. 1, 2017, p. 284-295.

VIEIRA, Luciane Klein; ARRUDA, Elisa. A relação entre o grau de integração econômica e o sistema de solução de controvérsias: um estudo comparativo entre a União Europeia e o Mercosul. In: **Revista de Direito Internacional**, vol. 15, n. 2, 2018, p. 286-307.

VIANA, Maurício Boratto. **O meio ambiente no Mercosul**. Consultoria Legislativa da Câmara Legislativa dos Deputados, maio/2014. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/publicacoes-da-consultoria-legislativa/arquivos-pdf/pdf/2004_2023.pdf>. Acesso em: 24 nov. 2018.

ANVISA. **Anvisa e Mapa acolhem norma Mercosul para agrotóxicos**. Disponível em: <http://portal.anvisa.gov.br/noticias/-/asset_publisher/FXrpx9qY7FbU/content/anvisa-e-mapa-acolhem-norma-mercosul-para-agrotoxicos/219201/pop_up?inheritRedirect=false> Acesso em: 26 nov. 2018.

SCHEIBE, Virgínia Amaral da Cunha. O Direito Ambiental no Mercosul. In: **Revista Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito da PPGDir/UFRGS**, vol. 2, n. 5, 2004, p. 625-656.

CUNHA, J; FERREIRA, E; ROSSETTO, C. R; ROSSETTO, A.M., 2009. **Modelos e tipologias de Gestão Ambiental:** Subsídios para o estudo das mudanças nos processos de adaptação organizacional. Trabalho preparado para o XXXIII Encontro da Anpad. São Paulo.

ROCHA, Ednaldo Cândido; CANTO, Juliana Lorensi do; PEREIRA, Pollyana Cardoso. Avaliação de Impactos Ambientais nos países do Mercosul. In: **Ambiente e Sociedade**, vol. III, n. 2, jul-dez. 2005.

VELHO, Rafael Rott de Campos. **O Mercosul e a Regulação Ambiental:** entre modelos, fatos e possibilidades. Dissertação de Mestrado em Direito. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012.

FEIJÓ, Camilla de Freitas. O atual sistema de solução de controvérsias do Mercosul: rumo à consolidação de um tribunal regional. In: **Revista de Direito Internacional**, vol. 9, n. 1, 2012, p. 69-89.

IRACHANDE, Aninho Mucundramo; ALMEIDA, Lucimar Batista de; VIEIRA, Marilene Maria Augusto. O Mercosul e a construção de uma política ambiental para os países do Cone Sul. In. **Política e Sociedade**, vol. 9, n. 16, abril 2010.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. Acordo Ambiental no Mercosul. In: **Revista Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito da PPGDir/UFRGS**, vol. 2, n. 5, 2004, p. 616-624.

Jurisprudência

TRIBUNAL PERMANENTE DE REVISÃO. MERCOSUL. 25 de outubro de 2005. Laudo 01/2005. *Proibição de importação de pneumáticos remodelados procedentes do Uruguai*.

TRIBUNAL PERMANENTE DE REVISÃO. MERCOSUL. 13 de janeiro de 2006. Laudo 01/2006. *Proibição de importação de pneumáticos remodelados procedentes do Uruguai*. Recurso Declaratório interposto pela República Argentina.

TRIBUNAL ARBITRAL *AD HOC* DO MERCOSUL. Laudo 07. Obstáculos ao ingresso de produtos fitossanitários argentinos no mercado brasileiro.

Legislação

MERCOSUL. Acordo-Quadro sobre Meio Ambiente. 22 de junho de 2001.

BRASIL. Decreto nº 350, de 21 de novembro de 1991. Promulga o Tratado para a Constituição de um Mercado Comum entre a República Argentina, a República Federativa do Brasil, a República do Paraguai e a República Oriental do Uruguai (TRATADO MERCOSUL).

MERCOSUL, Protocolo de Olivos, 18 de fevereiro de 2002.

BRASIL. Decreto nº 7.940, de 20 de fevereiro de 2013. Promulga o Protocolo Adicional ao Acordo-Quadro sobre Meio Ambiente do MERCOSUL em Matéria de Cooperação e Assistência frente a Emergências Ambientais, adotado pela Decisão 14/04 do Conselho do Mercado Comum, em 7 de julho de 2004.

AS RELAÇÕES TURCO-EUROPEIAS EM TEMPOS DE RECONFIGURAÇÕES ESTRATÉGICAS: PASSADO, PRESENTE E INCERTO FUTURO

Letícia Figueiredo Ferreira

Resumo

Desde o seu nascimento, o maior desejo da República da Turquia era integrar o sistema de Estados europeus. Durante meio século, o país realizou reformas modernizantes, democratizantes e ocidentalizantes para se adequar às exigências postas pela comunidade europeia. Entretanto, a Europa se recusa continuamente a conceder aos turcos uma participação plena no bloco, vetando sua candidatura ou oferecendo alternativas com base nas condições políticas e econômicas da Turquia, insatisfatórias aos olhos europeus. Esse arranjo não interessa aos turcos, ainda que acreditem cada vez menos na possibilidade de integrar o bloco. Isso posto, nota-se que nos últimos anos a Europa tem tido uma posição declinante na política externa turca, que se voltou às relações com o Oriente. Embora depreciado, tal fato fomenta a apreensão dos europeus, para quem a posição geoestratégica turca e seus laços históricos com o Oriente Médio e o Cáucaso são centrais aos seus interesses, sobretudo securitários e energéticos. Apesar da hierarquização das negociações, a assimetria de poder entre Turquia e Europa vem encolhendo, com a segunda precisando da primeira, tanto quanto a primeira, da segunda.

Palavras-chave

União Europeia; Turquia; processo de adesão; segurança; energia.

Abstract

From its birth, the Republic of Turkey greatest desire was to integrate the system of European states. For half a century, the country has undertaken modernizing, democratizing and westernizing reforms to meet the demands of the European community. Europe, however, continually refuses to give full membership to the Turks by vetoing their application or offering alternatives, based on Turkey's political and economic conditions, which are unsatisfactory to European eyes. That arrangement is of no interest to the Turks, despite the increasing disbelief in the possibility of integrating the regional bloc. Therefore,

in recent years Europe has had a declining position in Turkish foreign policy, which has prioritized relations with the East. Although diminished, this prompts European apprehension, considering that Turkey's geostrategic position and its historical links with the Middle East and the Caucasus are central to EU interests, especially security and energy ones. Despite the hierarchical nature of the negotiations, the power asymmetry between Turkey and Europe has been shrinking and nowadays the latter needs the first, as much as the first needs the latter.

KeyWords
European Union; Turkey; accession process; security; energy.

Introdução
Há mais de cinquenta anos, a Turquia anseia fazer parte do projeto de integração europeia. De lá para cá, o grupo de países europeu já foi ampliado sete vezes, passando dos seis membros originais para vinte e oito. A espera de Ancara, apesar de anos de frustrações, rupturas e recomeços, ainda permanece. Entretanto, é cada vez mais forte entre os turcos a percepção de que, independentemente da quantidade e da dimensão das transformações às quais se submetam, esses nunca serão aceitos por Bruxelas. Os europeus, de sua parte, há muito reticentes em incorporar um país com deficiências econômicas e políticas e de cultura e religião tão diferentes, reforçaram sua oposição à adesão turca desde a eclosão das crises econômica e migratória.

O objetivo deste artigo é avaliar o estado atual das relações turco-europeias, em geral, e das negociações de adesão entre ambas as partes, em particular. Explora-se os fatores internos à Turquia e à Europa que constrangem e bloqueiam o processo de adesão, bem como as razões pelas quais esse ainda se mantém, mesmo após inúmeros reveses. Defende-se a hipótese de que a Turquia, herdeira de um império que se estendia dos Bálcãs ao Oceano Índico e detentora de uma posição geográfica estratégica única, possui um papel central nas questões de segurança e de energia da União Europeia. Suas ligações históricas, linguísticas, culturais e religiosas com as regiões do Oriente Médio, do Cáucaso e da Ásia Central são de extrema relevância para a Europa.

Assim, o presente trabalho justifica-se não apenas pelo fato de a adesão turca ser o mais longo e complexo de todos os processos de alargamento do bloco, mas também pela importância que a Turquia tem para o continente europeu, ainda que, com alguma frequência, seja veiculado um discurso de que somente a primeira precisa da segunda. Espera-se demonstrar que a incorporação à União Europeia ainda é um dos objetivos da política externa turca, mas que essa deixou de ser a prioridade última do país. Ao contrário, a Turquia tem

priorizado as relações com o Oriente, em detrimento do Ocidente, estabelecendo parcerias inesperadas e acumulando um poder de barganha nas negociações maior do que jamais teve com os europeus.

Além desta introdução e das considerações finais, este artigo possui três sessões. A primeira se destina a realizar, brevemente, um histórico do processo de negociação da adesão turca, desde as primeiras tentativas de aproximação de Ancara com a comunidade europeia, ainda na década de 1950. A segunda se debruça sobre a deterioração recente do relacionamento turco-europeu e o congelamento das negociações da *acquis communautaire* desde a tentativa de golpe na Turquia, em 2016, e as subsequentes mudanças políticas ocorridas no país. A terceira, por fim, versa sobre a relevância geopolítica e geoeconômica que a Turquia tem para a consecução dos interesses europeus. Ancara não apenas ajuda a combater o terrorismo e a gerir o número de imigrantes que chega às fronteiras europeias, hospedando quase quatro milhões de refugiados, como também é uma ponte entre os maiores produtores de petróleo e gás natural do mundo e o mercado consumidor europeu, cuja vulnerabilidade é combatida com urgência.

1. As tentativas frustradas de adesão turca

As relações entre a Turquia e o bloco europeu remetem ao ano de 1959, quando o governo turco solicitou, pela primeira vez, a adesão do país como membro associado da Comunidade Econômica Europeia (CEE). O processo foi concluído em 12 de setembro de 1963, com a assinatura de um Acordo de Associação, o Acordo de Ancara, que lançou as bases para o estabelecimento de uma união aduaneira em três estágios.[1] O acordo entrou em vigor em 1964, dando início à primeira fase, preparatória, e foi expandido, em 1970, mediante um Protocolo Adicional. Esse entrou em vigor em 1973, implementando a segunda fase, de transição, que previa a eliminação de todas tarifas alfandegárias dentro de um período de 22 anos.[2] Assim, em 1995, um Acordo de União Aduaneira foi, enfim, assinado pela Turquia e pela União Europeia (UE), entrando em vigor em janeiro de 1996 e criando uma área de livre-comércio entre ambas.[3]

Almejando um aprofundamento das relações com a Europa para além da esfera econômico-comercial, a Turquia já pleiteara a adesão plena à Comunidade Europeia em 14 de abril de 1987. Contudo, em 1989, a Comissão Europeia apresentou um parecer que, apesar de reconhecer a elegibilidade do país para

1 COMISSÃO EUROPEIA. **Agreement Establishing an Association Between the European Economic Community and Turkey**. Ancara, 1963.
2 Id. **Additional Protocol:** financial protocol. Bruxelas, 1970.
3 Id. **Decision No 1/95 of the EC-Turkey Association Council of 22 December 1995 on Implementing the Final Phase of the Customs Union (96/142/EC)**. Bruxelas, 1995.

a adesão, não recomendava o início de negociações devido a fatores internos turcos, como as restrições ao pluralismo político, as contínuas violações de direitos humanos, os conflitos de longa duração com um dos Estados-membros da CEE — nomeadamente a Grécia — e a situação com o Chipre;[4] além do atraso econômico turco em relação aos membros do bloco europeu. Em 1997, durante a Cúpula de Luxemburgo, a Turquia foi novamente excluída do processo de alargamento da UE, embora a Turquia tenha reafirmado sua posição como país elegível e em pé de igualdade com os demais Estados candidatos.[5]

Alegadamente, as condições políticas e econômicas do país ainda não cumpriam com os critérios de adesão da organização, definidos na Cúpula de Copenhague, em 1993. Além do previsto pelo Tratado de Maastricht, segundo o qual qualquer país europeu pode se candidatar à adesão caso respeite e se comprometa a promover os valores democráticos da UE, o Conselho Europeu de Copenhague delineou três critérios principais para a adesão.[6] São eles: i) ter instituições estáveis que garantam a democracia, o Estado de direito, os direitos humanos e o respeito e a proteção das minorias; ii) a existência de uma economia de mercado em funcionamento e a capacidade de lidar com a pressão competitiva e as forças de mercado dentro da organização regional; e iii) a capacidade de assumir e implementar efetivamente as obrigações de adesão, incluindo a aquiescência dos princípios da união política, econômica e monetária.[7]

Em dezembro de 1999, por sua vez, durante a Cúpula de Helsinque, o Conselho Europeu concedeu à Turquia o *status* de país candidato a membro da UE.[8] O maior avanço no tortuoso processo de adesão turco só viria em dezembro de 2004, na Cúpula de Bruxelas, quando — após o parlamento turco realizar uma série de reformas em matéria política, penal e de direitos humanos e assinar o Protocolo Adicional de adaptação do Acordo de Ancara frente ao alargamento do bloco — o Conselho Europeu decidiu que a Turquia preenchia suficientemente os critérios de Copenhague para dar início às negociações de adesão em outubro de 2005.[9] Essas incluem o debate sobre as condições e o calendário de adoção, execução e harmonização de todas as regras atuais da

4 ARCHIVE OF EUROPEAN INTEGRATION. **Commission Opinion on Turkey's Request for Accession to the Community, SEC (89) 2290 Final/2, 20 December 1989**. Bruxelas, 1989.

5 PARLAMENTO EUROPEU. **Luxembourg European Council, 12 and 13 December 1997, Presidency Conclusions**. Luxemburgo, 1997.

6 COMISSÃO EUROPEIA. European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations. **Conditions for Membership**, 2018 a.

7 PARLAMENTO EUROPEU. **Copenhagen European Council, 21-22 June 1993, Presidency Conclusions**. Copenhague, 1993.

8 Id. **Helsinki European Council, 10 and 11 December 1999, Presidency Conclusions**. Helsinque, 1999.

9 Id. **Presidency Conclusions — Brussels, 16/17 December 2004**. Bruxelas, 2004.

UE, denominadas *acquis communautaire*, pelo país candidato. A *acquis* europeia está dividida em 35 capítulos, cada um destinado a um tema diferente e negociado separadamente.[10]

Desde então, dezesseis capítulos estão sendo negociados e apenas um deles foi provisoriamente encerrado.[11] A maior parte dos demais capítulos está bloqueada pelo Chipre, pela França ou pelo próprio Conselho Europeu, em razão de questões internas à UE e à Turquia.[12] Segundo Redmond (2007) e Sandrin (2014), desde o início das negociações, algumas lideranças europeias, sobretudo da Áustria e da Alemanha, passaram a defender um arranjo alternativo para a Turquia, uma "parceria privilegiada" em vez da adesão plena — tida como um objetivo de longo prazo para o qual Ancara ainda não estaria pronta. Tal composição excluiria a Turquia do processo decisório da UE e ofereceria poucas vantagens em relação às que essa já detém como membro associado do bloco e integrante da união aduaneira. Além disso, os turcos rejeitam qualquer relacionamento permanente que não corresponda à adesão plena.[13]

A França e a Áustria também indicaram que a adesão turca teria que ser aprovada em referendos nacionais, os quais tendem a produzir resultados negativos.[14] Redmond (2007) destaca que países menores da UE, como a Polônia e a Romênia, no Leste Europeu, e a Itália, a Espanha e Portugal, no Mediterrâneo, favorecem a entrada da Turquia, visando a um maior equilíbrio dentro do bloco; porém compartilham algumas das preocupações de ordem econômica ou política a respeito do tema. Segundo o autor, o Reino Unido foi o único Estado a apoiar de forma consistente a participação da Turquia no processo de integração europeia, o que era visto com desconfiança pelo resto do continente; dada a preferência histórica dos britânicos pelas relações atlânticas, priorizando o relacionamento com os Estados Unidos — que apoia a adesão turca à UE por motivos securitários — em detrimento da Europa.[15] Não obstante, com o advento do Brexit, Ancara perdeu seu maior aliado em uma incursão que já dura mais de cinquenta anos.

Do mesmo modo, Sandrin (2014) complementa, a crise econômica e financeira internacional, em 2008, e, em especial, a crise da Zona do Euro, em 2010, aumentaram a oposição da opinião pública à adesão da Turquia, um país

10 COMISSÃO EUROPEIA, 2018 a.
11 Id. **Commission Staff Working Document:** Turkey 2018 Report, 2018 b.
12 SANDRIN, Paula. **Turquia e União Europeia: explicando uma relação resiliente**. In: LAZAROU, Elena; LUCIANO, Bruno (Org.) **A União Europeia alargada em tempos de desafios**. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, Série Relações Brasil-Europa, vol. 4, 2014, p. 97-108.
13 REDMOND, John. Turkey and the European Union: troubled European or European trouble? **International Affairs**, v. 83, n. 2, 2007, p. 305-317; SANDRIN, op. cit.
14 REDMOND, op. cit.; SANDRIN, op. cit.
15 REDMOND, op. cit.

populoso e de economia mais modesta, que já conta com um alto número de imigrantes e descendentes turcos em território europeu,[16] em especial na Alemanha, França, Áustria e Holanda.[17] Nesse sentido, porém, deve-se sublinhar o papel ainda mais fundamental da crise migratória no continente para o avanço da extrema-direita, da xenofobia e do antagonismo à incorporação de um país majoritariamente muçulmano ao bloco. Em tempos de choques econômicos e instabilidade político-social, reemerge com ainda mais força a visão do vizinho euroasiático como o estranho, o "outro", separado por aspectos históricos, religiosos e culturais demasiadamente diferentes — senão opostos.

Tal percepção não apenas gera animosidade entre os europeus e obstaculiza as negociações de adesão, como também promove o ceticismo entre os turcos, reduzindo o apoio popular à entrada do país no bloco e mesmo a determinação do governo em dar continuidade às reformas para acomodar a *acquis communautaire*. Não por acaso, o ritmo das transformações internas na Turquia desacelerou.[18] Ao mesmo tempo, porém, um menor comprometimento de Ancara com as negociações se deveu a episódios dramáticos enfrentados pela Turquia, como a expansão do autoritarismo do governo turco e o crescimento da polarização política; o escândalos de corrupção envolvendo o governo e o aprofundamento da rixa entre o Partido da Justiça e Desenvolvimento (*Adalet ve Kalınma Partisi*, AKP) e o Movimento Hizmet, com o rompimento entre os dois tendo desencadeado uma luta intraislamista turca; a inundação do país por refugiados da guerra na vizinha Síria, além da ascensão dos curdos sírios e o avanço do Estado Islâmico; e a tentativa de golpe militar em um atentado contra o atual presidente, Recep Tayyip Erdoğan.

Desde então, as relações de Ancara com o Ocidente, em geral, e com a Europa, em particular, vêm se deteriorando progressivamente, conforme será abordado na próxima sessão.

2. O recente tensionamento das relações com a União Europeia

2.1 Os governos AKP e a emergência do Neotomanismo

O Partido da Justiça e Desenvolvimento (AKP), fundado em 2001, alçou-se ao poder por meio de um discurso crítico à corrupção — sendo então também chamado de Partido Branco, em referência a sua "pureza" —; de busca pela estabilização político-econômica e redução da inflação; de defesa da inclusão do país na União Europeia e realização das reformas necessárias; e de priori-

16 SANDRIN, op. cit.
17 SOCHACZEWSKI, Monique. De Atatürk a Erdoğan: A República da Turquia em três tempos. **Malala**, v. 6, n. 9, 2018, p. 70-90.
18 SANDRIN, op. cit.

zação de questões sociais. Tal diversidade de pautas assegurou o apoio tanto do empresariado turco, da classe média e de intelectuais liberais, quanto das camadas mais pobres.[19] Eleito primeiro-ministro em 2002 e no poder desde então, Erdoğan, um dos criadores e líder do partido, findou um longo período de governos de coalizão e de fragmentação política, apresentando, inicialmente, uma agenda conservadora democrática e islâmica moderada.[20]

Os partidos turcos de inclinação islâmica que antecederam e influenciaram o AKP eram contrários à orientação pró-Ocidente da política externa turca, opondo-se à adesão à UE e advogando que a Turquia assumisse uma posição de liderança no mundo muçulmano. Apesar de compartilhar com as elites republicanas uma visão ambivalente da Europa, ao mesmo tempo admirada e temida, o AKP logrou conciliar o anseio pela integração ao bloco com seus interesses particulares.[21] Assim, Erdoğan conduziu uma série de reformas políticas para adequar o país às regras europeias que o beneficiaram. Por um lado, as transformações impulsionadas pelo AKP reduziram o desequilíbrio entre civis e militares, enfraquecendo seus opositores ao mesmo tempo em que fortalecia o seu próprio poder político. Por outro, essas mudanças criaram uma rede de apoio de líderes internacionais que protegeu o partido e seu líder contra ameaças legais internas, como o seu banimento — um risco real, tendo em vista o ocorrido com os partidos islâmicos anteriores — ou um novo golpe de Estado no país — que já vivenciara três golpes militares e um golpe brando entre os anos 1960 e 2000.[22]

Sandrin (2014) versa sobre um antigo desejo turco "de ser aceito como parte da Europa e de, mais profundamente, ter a identidade do país confirmada como europeia",[23] fruto do relacionamento que o Império Otomano, a princípio, e a Turquia, posteriormente, desenvolveu com o continente europeu. Em um primeiro momento, a tentativa de integrar o sistema de Estados europeus fez parte de uma estratégia de sobrevivência do Império frente às ameaças diretas e indiretas postas pela Europa. Já a República buscou, logo nos seus primeiros anos, romper com o passado otomano e criar um Estado secular, moderno e ocidentalizado, sendo o reconhecimento europeu uma peça central na construção da identidade nacional turca. O AKP, por sua vez, apesar das raízes islâmicas, persegue a adesão à UE por uma questão de prestígio, defendendo que a Turquia já é um parceiro igual à Europa e que cabe a essa reconhecer tal fato.

19 SOCHACZEWSKI, Monique. "Otomania" na Turquia contemporânea. In.: Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI), 4º, 2013, Belo Horizonte. **Anais eletrônicos**, 2013.
20 Id., 2018.
21 SANDRIN, op. cit.
22 SANDRIN, op. cit.; SOCHACZEWSKI, 2018.
23 SANDRIN, op. cit., p. 98.

Todavia, a política externa ativista cultivada pelo APK não se concentrou somente nas relações com a Europa, buscando, na realidade, a diversificação das relações exteriores turcas. Além de consolidar o relacionamento com parceiros não convencionais, aproximando-se de atores emergentes na Ásia, na África e na América Latina — como foi o caso do Brasil —, Ancara estimulou a emergência de uma política externa que vem sendo chamada de neo-otomanista. A política de "zero problema com os vizinhos" de Ahmet Davutoğlu, assessor especial de Erdoğan entre 2003 e 2009 e ministro das relações exteriores de 2009 a 2014, buscou uma reaproximação com a vizinhança imediata turca, em um processo de "reconexão" como os Balcãs, o Mar Negro, o Cáucaso, o Oriente Médio e o Mediterrâneo Oriental. Destarte, buscou-se dirimir as tensões na região e promover a cooperação mediante a resolução da questão cipriota, da normalização das relações com a Armênia e do fim da inimizade com a Síria.[24]

Embora o termo seja rechaçado pelo governo por entender que esse engendra a visão de uma Turquia imperialista, em um artigo de 2009 para a Project Syndicate, Suat Kiniklioğlu — à época membro do Comitê Executivo do AKP, vice-presidente do partido para assuntos externos e membro da Comissão de Relações Exteriores no parlamento turco — frisou que o maior envolvimento de Ancara com as duas extremidades, oriental e ocidental, do seu território não se tratava de uma escolha ou um luxo, mas sim de uma necessidade dada pela posição geográfica do país euroasiático. Ele reconheceu o reavivamento de uma nostalgia neo-otomana nas esferas social e cultural turcas, mas argumentou que se trata de uma reinterpretação popular da narrativa histórica nacional, consequência natural das reformas democráticas implementadas pelo AKP.[25]

Bilgin (2015), por sua vez, afirma que os antigos territórios otomanos e áreas adjacentes onde vivem populações muçulmanas e turcas configuram um "espaço geopolítico otomano", por onde o ativismo diplomático do AKP se espraiou visando restringir as inseguranças turcas. Ela aponta que a liderança desse espaço foi alavancada pela Primavera Árabe, visto que a Turquia teria servido de modelo às revoltas populares, graças à sua economia em ascensão, ao fortalecimento do seu regime democrático, ao seu sistema secular, à sua identidade muçulmana e sua posição estratégica. Entretanto, tal visão foi revertida após 2013, mediante o autoritarismo crescente do AKP e o avanço do intervencionismo turco na região, em particular na Síria.[26]

---

24 SOCHACZEWSKI, 2013.

25 KINIKLIOĞLU, Suat. "Neo Ottoman" Turkey?. **Project Syndicate**, 2009.

26 BILGIN, Pinar. Regional Security in the Middle East — what is that we seek?. **Center for Mellemøststudier**, Odense, 2015.

Sochaczewski (2013), de forma análoga, argumenta que há um interesse do AKP em resgatar o passado otomano, renegado pelas reformas modernizantes e ocidentalizantes de Mustafa Kemal Atatürk, fundador da República da Turquia e seu primeiro presidente. Opondo-se às elites seculares e na esteira de várias revogações de medidas herdadas do kemalismo (ou atatürkismo), o partido de Erdoğan tem feito uso político da "otomania", remetendo a uma era de poder, esplendor cultural e legitimidade espiritual sobre quase todo o mundo muçulmano sunita, para reacender a autoestima turca. Outrossim, a autora assevera que, "o discurso pacífico, tendo por base um passado de aceitação aos diferentes serve também como reforço à ênfase dada à parcerias, cooperação e resolução mediada de conflitos".[27]

A ambição do AKP de transformar a Turquia em uma potência regional dotada de uma política externa autônoma foi acompanhada, porém, pelo supracitado acirramento do autoritarismo do governo, que passa a interferir cada vez mais no estilo de vida da população, a exemplo da alteração da lei que bania o uso do véu nas universidades e do enrijecimento das leis sobre venda e consumo de álcool; e a responder às manifestações populares de forma desmedida, como ocorrido durante os protestos contra a destruição do Parque Gezi, em 2013. Já o escândalo de corrupção que emergiu no final de 2013 e início de 2014 não apenas desencadeou novas manifestações, como aprofundou o cisma entre o AKP e antigo aliado Movimento Hizmet, infiltrado na polícia, no judiciário e na mídia, e acusado de estar por trás da investigação que deteve pessoas próximas ao governo e provocou a renúncia de três ministros.[28]

Desde então, a trajetória de Erdoğan tem sido controversa. Em 2014, após dois mandatos como primeiro-ministro e já afastado do Hizmet — também conhecido como Movimento Gülen —, o mesmo se tornou o primeiro presidente eleito de forma direta da Turquia (antes o presidente era eleito pelo parlamento). Já nessa época, o líder do AKP tinha planos para a realização de uma reforma constitucional que desse mais poderes à presidência, tendo, porém, que lidar com a oposição do ascendente Partido Democrático do Povo (*Halkların Demokratik Partisi*, HDP), que defendia pautas minoritárias. Erdoğan passou, assim, a assumir uma retórica "mais nacionalista, cada vez mais reticente em relação à União Europeia e aos Estados Unidos, mudando sua base de apoio, majoritariamente de liberais, curdos e 'gulenistas', num primeiro momento, para nacionalistas e eurasianistas, na fase atual".[29]

A polarização interna, os retrocessos na liberdade de expressão e as primeiras tentativas de mudança da constituição foram coroadas, em 2016, pelo

27 SOCHACZEWSKI, 2013, p. 9.
28 SANDRIN, op. cit.; SOCHACZEWSKI, 2013, 2018.
29 SOCHACZEWSKI, 2018, p. 87.

golpe militar que tentou depor Erdoğan. As mudanças políticas internas e externas subsequentes serão abordadas a seguir.

2.2 A tentativa de golpe e a reforma constitucional

Em 15 de julho de 2016, parte dos militares turcos lançaram uma operação coordenada para derrubar o governo e prender ou matar o presidente Erdoğan. Soldados e tanques tomaram as ruas de grandes cidades turcas, como Ancara e Istambul, e bombas foram lançadas contra o parlamento. A população, com a ajuda de soldados e forças policiais leais ao governo, opôs-se à ação militar, vindo 241 pessoas a serem mortas e outras 2.194, feridas.[30] Aquele que teria sido o quarto golpe militar do país foi frustrado graças a um aviso da inteligência russa às autoridades turcas sobre as movimentações golpistas.[31] O governo acusou o líder do Movimento Hizmet, o imã Fetullah Gülen, de organizar a tentativa de golpe com a anuência dos Estados Unidos, onde Gülen reside desde o final da década de 1990.[32]

Em 22 de julho, o governo turco declarou estado de emergência e, nas semanas seguintes, milhares de turcos suspeitos de manterem ligações com Gülen foram presos; meios de comunicação foram desligados e jornalistas, detidos; funcionários públicos foram demitidos ou suspensos; e as universidades perderam o direito de eleger seus próprios reitores, agora diretamente nomeados por Erdoğan. O expurgo e a repressão sem precedentes são vistos pelo governo como necessários "para 'erradicar todos os apoiadores do golpe do aparato estatal'".[33] Após o golpe fracassado, as relações da Turquia com o Ocidente se deterioraram, com os Estados Unidos se recusando a extraditar Gülen e a União Europeia acusando Erdoğan de usar o ocorrido para eliminar sua oposição.[34] Sochaczewski (2018) assegura que o presidente de fato aproveitou o atentado contra o seu governo e a sua vida para "se livrar de todos os inimigos ou eventuais amigos que ameaçassem sua posição", tendo afastado, até mesmo, aliados como Davutoğlu, então no cargo de primeiro-ministro, e o ex-presidente Abdullah Güll (2007-2014).[35]

Por outro lado, ao menos a princípio, o incidente aproximou os partidos políticos turcos. Em dezembro de 2016, o AKP, fortalecido pela tentativa falha de golpe, voltou a defender uma reforma constitucional, divulgando uma série de emendas à constituição turca para substituir o sistema parlamentar por um

30 Turkey's Failed Coup Attempt: All you need to know. **Al Jazeera**, 2017.
31 Hours Before Military Coup Attempt, Turkey Warned by Russia — Reports. **Sputnik News**, 2016.
32 SOCHACZEWSKI, 2018.
33 Al Jazeera, 2017, tradução minha.
34 Id., 2017.
35 SOCHACZEWSKI, 2018, p. 87.

presidencial executivo. Neste, o cargo de primeiro-ministro seria abolido e o presidente, apoiado por um vice-presidente, assumiria as funções tanto de chefe de Estado e de chefe de governo quanto de chefe do partido no poder. Esse modelo de "presidência turca" permitiria um presidente partidário, capaz de decidir quem concorrereria pela chapa de seu partido nas eleições parlamentares. O parlamento e o presidente passariam a ser eleitos a cada cinco anos, em vez de a cada quatro, em eleições gerais realizadas conjuntamente.[36]

Outrossim, o presidente teria o poder de nomear ministros, sem a exigência de um voto de confiança do parlamento; propor orçamentos; nomear mais da metade dos membros do Conselho Superior de Juízes e Promotores, o mais alto órgão judicial do país; dissolver a assembleia nacional; e impor estados de emergência.[37] A nova constituição também aboliria o direito do parlamento à interpelação ou a qualquer outro tipo de poder de auditoria sobre o executivo, capaz de remover o presidente do cargo ou derrubar seu governo com um voto de desconfiança. Por fim, o limite de mandatos seria reiniciado, dando a Erdoğan a possibilidade de, caso eleito em 2019 e reeleito em 2024, continuar no poder até 2029.[38] Em resumo, a reforma cria uma única autoridade executiva no país — na figura do presidente, antes um cargo mais cerimonial — e enfraquece o sistema de freios e contrapesos que garante a autonomia dos três poderes.

Em abril de 2017, o pacote de emendas foi submetido a um referendo popular. A reforma foi aprovada em uma disputa acirrada, com o "sim" ganhando por uma diferença exígua no número de votos.[39] O novo modelo entrou parcialmente em prática ainda em 2017 e deveria ser totalmente implementado até novembro de 2019, após as eleições parlamentares e presidenciais. Todavia, em abril de 2018, Erdoğan convocou eleições antecipadas para junho deste ano, 18 meses antes do previsto. Entre as razões para o adiantamento das eleições, o governo turco apontou a emergência de concluir a transição para o novo sistema político frente às dificuldades internas que o país passou a enfrentar, como a inflação e as taxas de juros crescentes, a desvalorização da lira e os desdobramentos da Guerra na Síria[40] — como o alto número de refugiados que o país recebe e o avanços das milícias curdas sírias nas fronteiras turcas.

Com o anúncio da vitória nas eleições presidenciais em 24 de junho de 2018, Erdoğan se tornou o líder turco há mais tempo no poder, ultrapassando

36 BORA, Birce. Turkey's Constitutional Reform: All you need to know. **Al Jazeera**, 2017.
37 SOGUEL, Dominique. Turkey Constitutional Changes: what are they, how did they come about and how are they different?. **The Independent**, 2017.
38 BORA, op. cit.; SOGUEL, op. cit.
39 Turkey Approves Presidential System in Tight Referendum. **Hürriyet Daily News**, 2017.
40 TUYSUZ, Gul; MASTERS, James. Turkey's President Erdogan Announces Early Elections. **CNN**, 2018.

os quinze anos de governo de Atatürk. Além das dificuldades econômicas e do conflito sírio, o AKP terá que lidar com a controvérsia política e as restrições democráticas se ainda quiser integrar a União Europeia, com quem reiterou seu compromisso, a despeito de as negociações estarem congeladas há dois anos. O relatório de 2018 da Comissão Europeia sobre as negociações com a Turquia ressaltou as "medidas desproporcionais" adotadas pelo governo turco desde a tentativa de golpe em 2016, instando a reversão da tendência negativa no que tange ao estado de direito e aos direitos humanos, e exigindo que o país levante o estado de emergência, ainda em vigor, sem demora.[41]

Ao mesmo tempo, porém, o relatório elogiou o crescimento da economia turca, apesar dos desequilíbrios macroeconômicos e dos "prejuízos ao ambiente de negócios" causados pelo aumento do controle estatal; bem como o desempenho do país no domínio da política de migração e asilo acordada com a UE ao longo da rota do Mediterrâneo Oriental.[42] A esse respeito e à relação da Turquia com o Oriente Médio, dedica-se a próxima subseção.

3. A relevância geoestratégica da Turquia para a União Europeia

3.1. O acordo para a readmissão de refugiados e a segurança no Oriente Médio

Em 18 de março de 2016, no contexto da Guerra da Síria e da crise de refugiados por ela acarretada, a maior desde a Segunda Guerra Mundial, a União Europeia e a Turquia assinaram um acordo de readmissão de requerentes irregulares de asilo. A Turquia, que partilha uma fronteira de 822 quilômetros com a Síria, é o país do Oriente Médio que mais recebeu refugiados sírios: 3.603.888 segundo dados do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) de novembro de 2018.[43] Assim, o acordo surgiu como uma das medidas da UE — que conta com diferentes reações, com alguns países mais simpáticos à entrada de refugiados, enquanto outros defendem o fechamento das fronteiras — para aliviar a entrada maciça de imigrantes ilegais em seu território, sobretudo na Grécia e nos Bálcãs, advindos da Turquia.[44]

De acordo com o documento, todo imigrante que entrar ilegalmente nas ilhas gregas depois de ter transitado por território turco pode ser devolvido à Turquia. Em contrapartida, a UE readmitirá todos os refugiados que entrarem

41 COMISSÃO EUROPEIA, 2018 b.
42 Id., 2018 b.
43 ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS. **Syria Regional Refugee Response:** Turkey, 2018.
44 PEREIRA, José. **O Acordo entre União Europeia e Turquia para Readmissão de Refugiados e os Conceitos de Primeiro País de Asilo e País Terceiro Seguro**. Monografia. Bacharelado em Direito. Brasília: Universidade de Brasília, 2017.

irregularmente na Turquia após terem permanecido ou transitado no território de algum dos seus Estados-membros.[45] Assim, "para cada sírio devolvido à Turquia [...], outro será reassentado da Turquia para a UE, levando em conta os Critérios de Vulnerabilidade da Organização das Nações Unidas".[46] O acordo também prevê a criação de um Mecanismo da UE para os Refugiados na Turquia, que oferece um auxílio total de 6 bilhões de euros (3 bilhões entre 2016 e 2017, e outros 3 bilhões até o fim de 2018) para assegurar as necessidades dos refugiados sírios e das comunidades anfitriãs na Turquia — as quais sofrem com o aumento do desemprego e a sobrecarga dos serviços básicos. O mecanismo se concentra nas áreas de educação, saúde, assistência humanitária, infraestrutura e apoio socioeconômico.[47]

A UE se comprometeu, ainda, a acelerar o processo para a liberação de visto para cidadãos turcos adentrarem seu território; ao passo que Ancara se responsabilizou pela prevenção da abertura de novas rotas de migração da Turquia para o bloco europeu.[48] Segundo dados da Comissão Europeia, a implementação do acordo gerou uma redução de 97% na quantidade de entradas irregulares na Europa e a queda do número de mortes no mar Egeu, embora o número de readmissões pela Turquia ainda seja menor do que o número de chegadas de imigrantes em território grego.[49] Ancara, por sua parte, tem pressionado os europeus e já ameaçou revogar o acordo unilateralmente por atrasos no pagamento do montante estipulado e na implementação da liberdade de visto para os cidadãos turcos.[50]

Para além da questão migratória e de proteção das fronteiras europeias, possuir um bom relacionamento com a Turquia também é relevante aos interesses securitários europeus no Oriente Médio. A região, que foi governada pelo Império Otomano desde o século XVI até a Primeira Guerra Mundial, está ligada à Turquia por laços geográficos, históricos, culturais e religiosos, sendo um dos alvos da política externa independente adotada pelo AKP. Outrossim, detendo o segundo maior exército da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), a adesão da Turquia à UE contribuiria para uma maior independência militar do bloco em relação aos Estados Unidos e à aliança euroatlântica, hoje fonte de discórdia entre estadunidenses e europeus. Isto posto, a recente redefinição dos interesses da Turquia na Síria e das suas relações com forças regionais e internacionais deveria ser motivo de preocupação para a Europa.

45 PEREIRA, op. cit.
46 CONSELHO EUROPEU. **EU-Turkey Statement, 18 March 2016**. Bruxelas, 2016.
47 CONSELHO EUROPEU, op. cit.; PEREIRA, op. cit.
48 CONSELHO EUROPEU, op. cit.; PEREIRA, op. cit.
49 COMISSÃO EUROPEIA. **Seventh Report on the Progress Made in the Implementation of the EU-Turkey Statement**. Bruxelas, 2017.
50 The EU-Turkey Refugee Agreement: A review. **Deutsche Welle**, 2018; PEREIRA, op. cit.

Ancara, que apoiava os rebeldes sírios e a deposição de Bashar al-Assad desde o início do conflito, passou a cooperar com a Rússia e o Irã, os dois maiores aliados do regime sírio. No início de 2017, os três países iniciaram uma série de conversações em Astana, no Cazaquistão, visando ao fim das hostilidades em vez de uma mudança de regime imediata. As reuniões, centradas em questões humanitárias e na obtenção de um cessar-fogo estável, encetaram um processo de pacificação pragmático que ofuscou as negociações subsidiadas pelas Nações Unidas. O processo de Astana, como ficou conhecido, produziu um grupo de monitoramento trilateral; um mecanismo de troca de prisioneiros, entrega de corpos e identificação de desaparecidos; e o estabelecimento de quatro zonas de desescalada do conflito na Síria.[51]

A mudança de posição da Turquia decorreu, além do tensionamento das relações com o Ocidente após o golpe frustrado de 2016, do apoio dos Estados Unidos às forças curdas no norte da Síria, particularmente às Unidades de Proteção Popular (*Yekîneyên Parastina Gel*, YPG). Estas integram o braço militar do Partido da União Democrática (*Partiya Yekîtiya Demokrat*, PYD), ramo sírio do Partido dos Trabalhadores do Curdistão (*Parti Karkerani Kurdistan*, PKK), que Ancara classifica como grupo terrorista e uma ameaça à sua segurança nacional.[52] A negligência dos Estados Unidos e da UE a um tema tão sensível para os turcos, associada à nova faceta nacionalista e autoritária do governo de Erdoğan, levou à aproximação da Turquia com Moscou e Teerã, em detrimento das relações com os parceiros da OTAN.

Ademais, a manutenção de boas relações com a Turquia se mostra importante para a Europa em outro campo de natureza estratégica: o da segurança energética. A respeito desse tema, dedica-se a próxima subseção do presente trabalho.

3.2 A questão energética e os laços com o Cáucaso e o Cáspio

Tanto a Europa, sobretudo Central e Oriental, quanto a Turquia são extremamente dependentes do gás natural da Rússia — seu maior e mais barato fornecedor europeu —, que utiliza a questão energética como arma política no relacionamento com os vizinhos. As crises de abastecimento provocadas por disputas sobre os preços do gás entre Moscou e Kiev, em 2006 e em 2009; pelo conflito militar com a Geórgia, em 2008; e pela ocupação do Leste da Ucrânia e anexação da Crimeia, em 2014, aceleraram as medidas da UE para minimizar a dependência da Rússia e do trânsito de gás via Ucrânia, Moldávia e Bielorrús-

51 PRIYA, Lakshmi. **Astana Talks:** a prelude to peace in Syria. Institute for Defense Studies and Analyses, 2017.

52 AL JAZEERA CENTRE FOR STUDIES. **Between Astana and Geneva:** the outlook of conflicting agendas in the Syrian crisis, 2017.

sia.[53] Além de objetivar o aumento da eficiência energética e a integração do mercado de energia europeu, a política energética da UE tem se concentrado, em particular, na diversificação de países fornecedores e de rotas.

No que se refere à diversificação de fornecedores, diante da volatilidade do Oriente Médio, o bloco tem dado prioridade aos países do Cáucaso do Sul e à região do Mar Cáspio, apostando na construção do *South Gas Corridor* (SGC). Formado pelo *South Caucasus Pipeline* (SCP), inaugurado em 2007 e em expansão desde junho de 2018, e pelos *Trans-Anatolian Pipeline* (TANAP) e *Trans-Adriatic Pipeline* (TAP), ainda em construção, o SGC transportará gás natural do campo de Shah Deniz, no Azerbaijão, até o sul da Europa, passando pelos territórios da Geórgia, da Turquia, da Grécia, da Albânia e da Itália.[54] A relevância de Ancara para a segurança energética da UE se explica pela sua função como país de trânsito para o SGC, assim como pela sua proximidade geográfica e seu relacionamento histórico com grandes produtores de petróleo e gás natural no Cáucaso e na Ásia Central (além do Oriente Médio).

No que se refere ao Cáucaso, além de possuir laços culturais e linguísticos que remontam à ocupação desses territórios pelo Império Otomano, a Turquia, incentivada pelos Estados Unidos no âmbito da OTAN, apoiou essas regiões política e economicamente após o fim da Guerra Fria e o desmembramento da União Soviética.[55] Ancara voltou a se aproximar da região nos últimos anos, durante os governos do AKP, sendo o bom relacionamento com o Azerbaijão uma das razões pelas quais os turcos não avançam na normalização das relações com a Armênia, com quem Baku disputa a região de Nagorno-Karabakh.

Nesse sentido, o último relatório da Comissão Europeia sobre o processo de adesão da Turquia ressaltou o progresso feito pelo país no setor de energia, particularmente no setor de gás natural, com a conclusão da primeira fase do TANAP e a ampliação das capacidades turcas de armazenamento de gás. Contudo, o relatório apontou a necessidade de mais esforços para abrir o mercado turco e criar concorrência para a estatal *BOTAŞ*.[56] Ao mesmo tempo, também no campo da energia a Turquia estabeleceu uma parceria com a Rússia, dando início à construção do *TurkStream* em 2017. O gasoduto, que deve estar operacional em 2019, fornecerá gás russo à Turquia pelo Mar Negro — podendo vir

53 ERMIDA, Graça; FERNANDES, José Pedro Teixeira. A relevância geoestratégica da Turquia para a segurança energética da União Europeia: o caso do gás natural. **Nação e Defesa**, n. 136, 5ª Série, 2013, p. 253-276.

54 SIDDI, Marco. The Southern Gas Corridor: challenges to a geopolitical approach in the EU's external energy policy. **FIIA Briefing Paper 216**. Helsinque: The Finnish Institute of International Affairs (FIIA), 2017.

55 ERMIDA; FERNANDES, op. cit.

56 COMISSÃO EUROPEIA, 2018 b.

a fornecer gás até a Itália.[57] Em última instância, esse gasoduto assegurará à Rússia a manutenção dos mercados do sul da Europa e da Turquia.

Considerações finais e perspectivas futuras

Os recentes rumos econômico e político que a Turquia tem seguido nos últimos anos questionam sua vontade política de voltar a realizar as reformas necessárias para se tornar um membro da União Europeia. Embora o governo de Erdoğan não tenha dado nenhum sinal de que pretende abandonar as negociações, suas ações demonstram que a Europa já não orbita o centro da política externa turca. A Turquia, ao contrário, assumiu um grande ativismo na sua vizinhança e, com o "empurrão" dado pelo tensionamento das relações com o Ocidente, aliou-se a parceiros inesperados, como a Rússia, uma rival histórica, e o Irã, líder do crescente xiitismo.

Conquanto existam preocupações sobre o crescimento do autoritarismo e das restrições às liberdades individuais na Turquia, agravadas por diferenças religiosas e culturais, a maioria dos países europeus rejeita romper oficialmente as negociações de adesão. Além de interessar à UE aprofundar a união aduaneira com sua contraparte turca, Ancara detém um papel fundamental na administração da crise migratória no continente, na luta contra o terrorismo, na defesa das fronteiras europeias e na sua segurança energética. Um bom relacionamento com a Turquia também influi sobre a posição europeia no Oriente Médio, no Cáucaso e na Ásia Central, regiões dominadas por atores de peso, como Estados Unidos, Rússia e China. Cabe à UE, mais do que nunca, reconhecer a importância geoestratégica que a Turquia possui para a organização.

Até lá, porém, não há indicações de que as negociações de adesão turca, congeladas desde 2016, voltarão a avançar. O poder que Erdoğan acumulou internamente e a associação com grupos turcos que podem ser caracterizados como nacionalistas, neo-otomanistas ou euroasiáticos, dotou a Turquia do AKP de um maior poder de barganha internacional. Esse tem sido aplicado às relações com a UE, estremecidas, e os turcos, após meio século de frustrações, mostram-se cada vez menos dispostos a abrir mão da sua soberania para se adequar à extensa lista de regras de um arrogante clube europeu.

Referências bibliográficas

AL JAZEERA CENTRE FOR STUDIES. **Between Astana and Geneva:** The Outlook of Conflicting Agendas in the Syrian Crisis, 2017. Disponível em: <http://studies.aljazeera.net/mritems/Documents/2017/3/1/6fba8f853ff74a6fb9e95515b6186367_100.pdf>. Acesso em: 26 nov. 2018.

57 SIDDI, op. cit.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS. **Syria Regional Refugee Response:** Turkey, 2018. Disponível em: <https://data2.unhcr.org/en/situations/syria/location/113>. Acesso em: 26 nov. 2018.

ARCHIVE OF EUROPEAN INTEGRATION. **Commission opinion on Turkey's request for accession to the Community, SEC (89) 2290 final/2, 20 December 1989**. Bruxelas, 1989. Disponível em: <http://aei.pitt.edu/4475/>. Acesso em: 25 nov. 2018.

BILGIN, Pinar. Regional security in the Middle East — what is that we seek?. **Center for Mellemøststudier**, Odense, 2015. Disponível em: <https://www.sdu.dk/~/media/Files/Om_SDU/Centre/C_Mellemoest/Videncenter/Artikler/2015/September/150901__Bilgin.pdf>. Acesso em: 25 nov. 2018.

BORA, Birce. Turkey's constitutional reform: All you need to know. **Al Jazeera**, 2017. Disponível em: <https://www.aljazeera.com/indepth/features/2017/01/turkey-constitutional-reform-170114085009105.html>. Acesso em: 26 nov. 2018.

COMISSÃO EUROPEIA. **Additional Protocol:** Financial Protocol. Bruxelas, 1970. Disponível em: <http://data.europa.eu/eli/prot/1972/2760/oj>. Acesso em: 25 nov. 2018.

_____. **Agreement establishing an Association between the European Economic Community and Turkey**. Ancara, 1963. Disponível em: <http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2003/december/tradoc_115266.pdf>. Acesso em: 25 nov. 2018.

_____. **Commission Staff Working Document:** Turkey 2018 Report, 2018 b. Disponível em: <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20180417-turkey-report.pdf>. Acesso em: 25 nov. 2018.

_____. **Decision No 1/95 of the EC-Turkey Association Council of 22 December 1995 on implementing the final phase of the Customs Union (96/142/EC)**. Bruxelas, 1995. Disponível em: <https://www.avrupa.info.tr/sites/default/files/2016-09/Custom_Union_des_ENG_0.pdf>. Acesso em: 25 nov. 2018.

_____. European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations. **Conditions for Membership**, 2018 a. Disponível em: <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/conditions-membership_en>. Acesso em: 25 nov. 2018.

_____. **Seventh Report on the Progress made in the implementation of the EU-Turkey Statement**. Bruxelas, 2017. Disponível em: <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20170906_seventh_report_on_the_progress_in_the_implementation_of_the_eu-turkey_statement_en.pdf>. Acesso em: 26 nov. 2018.

CONSELHO EUROPEU. **EU-Turkey statement, 18 March 2016**. Bruxelas, 2016. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/#>. Acesso em: 26 nov. 2018.

ERMIDA, Graça; FERNANDES, José Pedro Teixeira. A Relevância Geoestratégica da Turquia para a Segurança Energética da União Europeia: o Caso do Gás Natural. **Nação e Defesa**, nº 136, 5ª Série, 2013, p. 253-276. Disponível em: <https://comum.rcaap.pt/handle/10400.26/14603>. Acesso em: 26 nov. 2018.

Hours Before Military Coup Attempt, Turkey Warned by Russia — Reports. **Sputnik News**, 2016. Disponível em: <https://sptnkne.ws/cY2s>. Acesso em: 26 nov. 2018.

KINIKLIOğLU, Suat. "Neo Ottoman" Turkey?. **Project Syndicate**, 2009. Disponível em: <https://www.project-syndicate.org/commentary/-neo-ottoman---turkey?barrier=accesspaylog>. Acesso em: 25 nov. 2018.

PARLAMENTO EUROPEU. **Copenhagen European Council, 21-22 June 1993, Presidency Conclusions**. Copenhague, 1993. Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/enlargement/ec/cop_en.htm>. Acesso em: 25 nov. 2018.

_____. **Helsinki European Council, 10 and 11 December 1999, Presidency Conclusions**. Helsinque, 1999. Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/summits/hel1_en.htm>. Acesso em: 25 nov. 2018.

_____. **Luxembourg European Council, 12 and 13 December 1997, Presidency Conclusions**. Luxemburgo, 1997. Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/summits/lux1_en.htm>. Acesso em: 25 nov. 2018.

_____. **Presidency Conclusions — Brussels, 16/17 December 2004**. Bruxelas, 2004. Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/summits/pdf/bru1204_en.pdf>. Acesso em: 25 nov. 2018.

PEREIRA, José. **O Acordo entre União Europeia e Turquia para Readmissão de Refugiados e os Conceitos de Primeiro País de Asilo e País Terceiro Seguro**. Monografia. Bacharelado em Direito. Brasília: Universidade de Brasília, 2017. Disponível em: <http://bdm.unb.br/handle/10483/18836>. Acesso em: 26 nov. 2018.

PRIYA, Lakshmi. **Astana Talks:** A Prelude to Peace in Syria. Institute for Defense Studies and Analyses, 2017. Disponível em: <https://idsa.in/backgrounder/astana-talks-a-prelude-to-peace-in-syria_lpriya_271117>. Acesso em: 26 nov. 2018.

REDMOND, John. Turkey and the European Union: Troubled European or European Trouble?. **International Affairs**, v. 83, n. 2, 2007, p. 305-317. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1468-2346.2007.00620.x>. Acesso em: 25 nov. 2018.

SANDRIN, Paula. Turquia e União Europeia: Explicando uma Relação Resiliente. In: LAZAROU, Elena; LUCIANO, Bruno (Org.) **A União Europeia Alargada em Tempos de Desafios**. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, Série Relações Brasil-Europa, vol. 4, 2014, p. 97-108. Disponível em: <http://www.kas.de/wf/doc/15369-1442-5-30.pdf>. Acesso em: 25 nov. 2018.

SIDDI, Marco. The Southern Gas Corridor: Challenges to a Geopolitical Approach in the EU's External Energy Policy. **FIIA Briefing Paper 216**. Helsinque: The Finnish Institute of International Affairs (FIIA), 2017. Disponível em: <https://www.fiia.fi/en/publication/the-southern-gas-corridor>. Acesso em: 26 nov. 2018.

SOCHACZEWSKI, Monique. De Atatürk a Erdoğan: A República da Turquia em três tempos. **Malala**, v. 6, n. 9, 2018, p. 70-90. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/malala/article/view/148426>. Acesso em: 25 nov. 2018.

_____. "Otomania" na Turquia Contemporânea. In.: Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI), 4º, 2013, Belo Horizonte. **Anais eletrônicos**, 2013. Disponível em: <http://www.encontronacional2013.abri.org.br/conteudo/view?ID_CONTEUDO=874>. Acesso em: 25 nov. 2018.

SOGUEL, Dominique. Turkey constitutional changes: what are they, how did they come about and how are they different?. **The Independent**, 2017. Disponível em: <https://www.independent.co.uk/news/world/europe/turkey-pre-

sident-recep-tayyip-erdogan-referendum-constitutional-reform-a7539286.html>. Acesso em: 26 nov. 2018.

The EU-Turkey refugee agreement: A review. **Deutsche Welle**, 2018. Disponível em: <https://www.dw.com/en/the-eu-turkey-refugee-agreement-a-review/a-43028295>. Acesso em: 26 nov. 2018.

Turkey approves presidential system in tight referendum. **Hürriyet Daily News**, 2017. Disponível em: <http://www.hurriyetdailynews.com/turkey-approves-presidential-system-in-tight-referendum--112061>. Acesso em: 26 nov. 2018.

Turkey's failed coup attempt: All you need to know. **Al Jazeera**, 2017. Disponível em: <https://www.aljazeera.com/news/2016/12/turkey-failed-coup-attempt-161217032345594.html>. Acesso em: 26 nov. 2018.

TUYSUZ, Gul; MASTERS, James. Turkey's President Erdogan announces early elections. **CNN**, 2018. Disponível em: <https://edition.cnn.com/2018/04/18/europe/erdogan-turkey-early-elections-intl/index.html>. Acesso em: 26 nov. 2018.

ACORDOS BILATERAIS DE INVESTIMENTO NA UNIÃO EUROPEIA APÓS O TRATADO DE LISBOA: RUMO À INSEGURANÇA JURÍDICA

Matheus Dias Tavares

> Deixem-me dizer isto de uma vez por todas: não praticamos o comércio livre de forma ingênua.
>
> Jean-Claude Juncker

Resumo

Considerando as mudanças trazidas pelo Tratado de Lisboa, o presente artigo tem como escopo evidenciar a crescente diminuição da Segurança Jurídica referente aos Acordos Bilaterais de Investimento em virtude da conversão destes à matéria de competência exclusiva da União Europeia. Para comprovar tal afirmação, este artigo se vale de três análises. Em primeiro lugar, a referida transferência de competência é analisada à luz do Direito Internacional sob os conceitos de Sucessão de Estados, evidenciando que a União Europeia, não sendo um Estado novo, não pode se valer desse conceito para receber a competência de tratados dos Estados-membros. Em seguida, é analisado o Regulamento (UE) Nº 1219/2012 sob o conceito de textura aberta definido pelo jurista Herbert Hart, explicitando como a utilização de conceitos jurídicos indeterminados acaba por empoderar a Comissão, interferindo na Segurança Jurídica. Por fim, é trazido ao artigo a proposta de um mecanismo de escrutínio comum, concluindo como a lei e textura abertas são manipuladas a fim de favorecer a Comissão Europeia, minguando a Segurança Jurídica.

Palavras-chave

Segurança Jurídica; BITs; Investimento Direto Externo; IIA; Regulamento (UE) 1219/2012; Tratado de Lisboa; União Europeia.

Abstract

Considering the changes brought upon by the Treaty of Lisbon, the present article aims to evidence the growing decrease in legal certainty in reference to BITs in virtue of the conversion of their competence exclusively to the European Union. To support this affirmation, the present article contains three

analyses. First, this transferal of competence is analysed under the scope of International Law, focusing on the concepts of Succession of States, evidencing that the European Union, not being a new state, cannot use this concept to receive the competence of it's member-states' treaties. Then, the Regulation (UE) No. 1219/2012 is analysed under the concept of open texture of law as defined by jurist Herbert Hart, demonstrating how the use of undertermined concepts empowers the Commission and interferes with the legal certainty. Finally, the article proposes a mechanism of common screening, concluding how the law and open textures of law are manipulated to favour the European Commission, threatening any legal certainty.

KeyWords

Legal Security; BITs; Foreign Direct Investment; IIA; Regulation (EU) 1219/2019; Treaty of Lisbon.

Introdução

Terminado o período conhecido como Guerra Fria em meados da década de 1990, a economia mundial tem experimentado célere intercâmbio de capitais oriundos dos mais diversos polos do planeta. A globalização, caracterizada pela massiva troca de informações, pessoas e capitais, tem, entre seus pilares, a supremacia do Mercado Financeiro, marcado preponderantemente pela presença de Investimentos Diretos Externos.

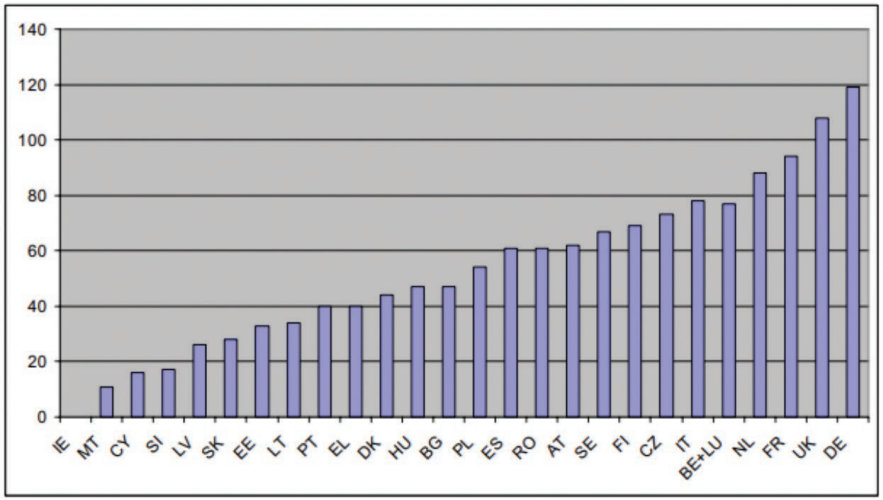
Caracterizados pela troca de ativos entre indivíduos de países distintos, os Investimentos Diretos Externos[1] contam com a presença crescente de acordos específicos interpaíses a fim de proteger e regulamentar os direitos e deveres dos investidores, dos Estados de origem e de recepção do capital transferido. Nesse cenário, florescem os mais diversos acordos entre países a fim de dar suporte aos investidores, aos consumidores e aos Estados de origem e receptores de tais investimentos.

Entre os acordos possíveis, destacam-se os Acordos Bilaterais de Investimentos (BITs — Bilateral Investiment Treaties). Firmados entre dois países, esses acordos representam um importante passo rumo à regulamentação do Mercado Internacional, apresentando-se como um vetor de segurança jurídica em um mundo marcado, cada vez mais, pela volatilidade do capital. Estima-se, hoje, que há mais de 3 mil[2] BITs celebrados ao redor do globo, entre

1 SACERDOTI, Giorgio. **Collected Courses of the Hague Academy of International Law**. v. 269. Boston: The Hague Academy of International Law, p. 258-259. 1997.

2 UNCTAD. *Investment Policy Review.* FDI Policies for Development: national and international perspectives. Nova York e Genebra: Nações Unidas, 2003.

os quais cerca de 1.400[3] ratificados por países-membros da União Europeia, como se nota a partir do gráfico extraído da Comunicação 343 de 2010 da Comissão Europeia:[4]



No âmbito comunitário, insta pontuar, ainda, as mudanças trazidas pelo Tratado de Lisboa. A despeito do caráter bilateral que apresentam como polos dos tratados os Estados enquanto partes, o Tratado de Lisboa instituiu, em 2009, um novo regime para investimentos no panorama comunitário, o qual delega à União a competência para celebrar Tratados Bilaterais de Investimento.

Nesse cenário, cumpre alertar que por volta de 1.200 BITs já haviam sido assinados ou ratificados por países-membros da União Europeia anteriormente à vigência do Tratado de Lisboa. Assim, compreendida a transferência de competência do Estado para a União Europeia no que diz respeito à celebração de Tratados de Investimentos, foi fundamental criar mecanismos de adaptação à nova titularidade. *Grosso modo*, uma vez que a matéria relativa aos referidos Tratados assinados ou ratificados em nome dos Estados passou a ser de competência exclusiva da União Europeia, como se depreende da leitura conjunta dos artigos 207 e 3º do Tratado de Funcionamento da União Europeia (TFUE),

3 TITI, Catherine. International Investment Law and the European Union: towards a new Generation of international investment agreements. **The European Journal of International Law**, Oxford, v. 26, n. 3, p. 9, nov. 2015. Disponível em: <http://www.ejil.org/pdfs/26/3/2598.pdf>. Acesso em: 6 jul. 2018

4 COMISSÃO EUROPEIA.COM (2010). Disponível em <http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/july/tradoc_146307.pdf>. Acesso em: 4 jul. 2018.

entendeu-se necessário adaptar os BITs já existentes às novas condições comunitárias.

Em 2012, com fulcro no Regulamento (EU) nº 1219/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho, finalmente foram instituídos mecanismos de Compliance a fim de regulamentar e balizar a adequação dos BITs anteriores ao Tratado de Lisboa. Todavia, cabe ressaltar a ingerência da Comissão em meio a essa conversão, o que levanta sérias dúvidas quanto à juridicidade do Regulamento. Afinal, o regulamento tem caráter jurídico ou puramente político?

Frente a essa indagação, o presente artigo tem como escopo evidenciar a insegurança jurídica decorrente da compatibilização dos antigos BITs perante as disposições oriundas do Tratado de Lisboa. Para tal, deve-se discutir, inicialmente, a respeito da própria necessidade de se adequar ou não os acordos antigos ao Novo Regime. Em sequência, é preciso questionar a existência de conceitos jurídicos indeterminados no Regulamento (EU) nº 1219/2012 e suas consequências para o investidor, explicitando, pois, a possibilidade do império da Política sobre o Direito em determinados casos. Dito isso, justifica-se o presente artigo em razão dos possíveis abalos à Segurança Jurídica provenientes do Regulamento e, portanto, do consequente temor dos países e investidores em relação a seus Investimentos Diretos Externos no âmbito comunitário.

1. Um novo regime europeu: BITs após o Tratado de Lisboa

Adotado em 12 de dezembro de 2012, o regulamento que estabelece disposições transitórias para os acordos bilaterais entre os Estados-membros e os países terceiros perante as disposições do Tratado de Lisboa tem sido alvo de críticas e controvérsias antes mesmo de sua votação pelo Parlamento e Conselho. Questiona-se, a princípio, a real necessidade das disposições transitórias. Por fim, cumpre destrinchar os principais e controversos artigos do Regulamento à luz do Direito Internacional com o intuito de evidenciar o caráter político instituído pelo Diploma Legal.

O Tratado de Lisboa, com seu caráter reformador, incluiu no artigo 207 do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (ex-artigo 133 do TCE) os Investimentos Externos Diretos no âmbito da Política Externa Comum:

> 1. **A política comercial comum assenta em princípios uniformes, designadamente no que diz respeito** às modificações pautais, à celebração de acordos pautais e comerciais sobre comércio de mercadorias e serviços, e aos aspetos comerciais da propriedade intelectual, **ao investimento estrangeiro direto**, à uniformização das medidas de liberalização, à política de exportação, bem como às medidas de defesa comercial, tais como as medidas a tomar em caso de dumping e de

> subsídios. A política comercial comum é conduzida de acordo com os princípios e objetivos da ação externa da União.

Nesse ínterim, destaca-se, conjuntamente, o artigo 3º do TFUE:

> 1. A União dispõe de competência exclusiva nos seguintes domínios:
> a) União aduaneira;
> b) Estabelecimento das regras de concorrência necessárias ao funcionamento do mercado interno;
> c) Política monetária para os Estados-membros cuja moeda seja o euro;
> d) Conservação dos recursos biológicos do mar, no âmbito da política comum das pescas;
> e) Política comercial comum.

Consoantes, os artigos em destaque revelam, pois, a Competência Exclusiva da União no tocante aos Investimentos Diretos Externos. De qualquer modo, sob a óptica do Direito Internacional Público, questiona-se se a adequação dos BITs ao Novo Regime é necessária.

Segundo entendimento do Dr. Nikos Lavranos,[5] professor e expert na área de Direito dos Investimentos, a adequação dos antigos tratados é inconsistente com os princípios e normas que regem o DIP. Para o professor, a posterior ingerência dos órgãos europeus não se explica, uma vez que os BITs acordados em nada teriam que ser modificados, posto que restam na competência dos Estados-partes. Aqueles Tratados anteriores devem ter suas características mantidas, de modo que apenas os BITs acordados após o Tratado de Lisboa é que seriam de competência exclusiva da União.

Como indica o referido autor, a transferência de competências justificar-se-ia quando da sucessão *de facto* dos Estados-membros pela União Europeia. Por sucessão *de facto* compreende-se, nos conformes do art. 2º sobre a Convenção de Viena sobre a Sucessão de Estados em Matéria de Tratados,[6] a substituição de um Estado por um terceiro, repassando, assim, as responsabilidades daquele anterior ao Estado nascente. Todavia, esse não é o caso europeu.

---

5 LAVRANOS, Nikos. In Defense of Member States' BITs Gold Standard: the regulation 1219/2012 establishing a transitional regime for existing extra-EU BITs — a member state's perspective. In: Transitional Dispute Management. V. 10.

6 CONVENÇÃO DE VIENA SOBRE O DIREITO DOS TRATADOS Art. 73: "As disposições da presente Convenção não prejulgarão qualquer questão que possa surgir em relação a um tratado, em virtude da sucessão de Estados, da responsabilidade internacional de um Estado ou do início de hostilidades entre Estados".

A partir da leitura do artigo 1º do Tratado da União Europeia, lê-se:

> Pelo presente Tratado, as ALTAS PARTES CONTRATANTES instituem entre si uma UNIÃO EUROPEIA, adiante designada por "União", à qual os **Estados-membros** atribuem competências para atingirem os seus objetivos comuns.

A taxatividade quanto ao termo "Estados-membros" revela claramente a permanência destes enquanto Estados, não havendo de se falar, por conseguinte, em sucessão. Resta, pois, relembrar a impossibilidade de invocar questões internas para o descumprimento dos Tratados, como dispõe o artigo 27 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados de 1969.[7]

De todo modo, é fulcral compreender que o Direito Internacional tem sucumbido no âmbito comunitário quando em conflito com o Direito Europeu,[8] em nome do princípio da Primazia do Direito Comunitário. Ainda assim, cabe salientar o artigo 351 do TFUE como um respiro às leis europeias pela manutenção das obrigações contraídas pelos Estados anteriormente à adesão à União. O primeiro parágrafo deste artigo é taxativo em afirmar que as obrigações contraídas pelos Estados anteriormente à adesão na União não serão afetadas, em princípio.

Ainda assim, cumpre destacar, em meio às disposições trazidas pelo referido artigo, parágrafo 2º, o qual estabelece que perante a necessidade de honrar uma obrigação anteriormente acordada, os Estados-membros podem conjuntamente compatibilizar possíveis modificações,[9] encontrando comumente uma saída para as incompatibilidades.

A despeito das restrições alhures, em julho de 2010, a Comissão Europeia propõe ao Parlamento e ao Conselho europeus mecanismos de transição para os BITs de seus Estados-membros com países extra-comunitários, alegando transmitir Segurança Jurídica aos investidores. Em julho, veicula uma comunicação aos mesmos órgãos, bem como aos Comitês "Social e Econômico Europeu" e "das Regiões" clamando por uma política de investimentos para a União. Finalmente, em junho de 2012, propõe um regulamento[10] referente ao estabelecimento de disposições transitórias para os acordos bilaterais entre os

---

7 CONVENÇÃO DE VIENA SOBRE O DIREITO DOS TRATADOS Art. 27: "Uma parte não pode invocar as disposições de seu direito interno para justificar o inadimplemento de um tratado. Esta regra não prejudica o artigo 46".

8 MARGARIDA, Afonso. Artigo 351. TFUE. In: **Tratado de Lisboa anotado e comentado**, Coimbra: Coimbra Editora, p. 1230. 2012.

9

10 Disponível em:<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32012R1219&from=EN>. Acesso em: 5 jul. 2018.

Estados-membros e os países terceiros. Apesar de emendas e controvérsias, no dia 12 de dezembro de 2012, o Regulamento (UE) Nº 1219/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho foi aprovado.

2. O Regulamento (EU) Nº 1219/2012: conceitos jurídicos indeterminados e ingerência da Comissão

O Tratado da União Europeia, em seu artigo 17, descreve as competências concernentes ao campo de atuação da Comissão, determinando suas funções como as de, *ipsis litteris*, "coordenação, de execução e de gestão em conformidade com as condições estabelecidas nos Tratados". *Grosso modo*, a Comissão cumpre as funções executivas da União Europeia, competindo a ela, também, a propositura de projetos legislativos a serem votados pelo Parlamento e pelo Conselho. Como bom órgão executivo, a serviço do Direito, cabe-lhe a aplicação da lei. Todavia, em virtude do texto expresso no Regulamento, deve-se questionar se a Comissão se restringe à aplicação, ou se acaba por interpretar os dispositivos do texto legal, valendo-se deles como um instrumento político.

Alinhado a um dos maiores pensadores do Direito Moderno contemporâneo, Herbert Lionel Adolphus Hart, recorremos à hermenêutica a fim de salientar o conceito de textura aberta. Segundo o jurista inglês, há situações no Direito — bem como em qualquer interpretação humana — em que não se pode determinar ao certo o conteúdo de uma norma em razão das várias possíveis interpretações. Nesse sentido, segue Hart,[11] abre-se a oportunidade para aplicá-la mediante o uso da discricionariedade, o que incorre, em última análise, à necessidade de uma escolha por parte de quem a aplica.

Em princípio, o Regulamento, enquanto um instrumento de compatibilização, determina que cabe à Comissão a autorização acerca de modificações nos BITs já celebrados, ratificados ou não, pelos Estados-membros. Desta forma, nota-se a clara submissão dos países aos anseios e entendimentos da Comissão. É certo que, mediante a delegação de competências do âmbito dos países para a União, os Estados acordaram com possíveis situações, mas, de qualquer modo, explicitam a supremacia do órgão executivo.

Em tese, infere-se do presente regulamento que sua razão de ser é a adaptação daqueles acordos que possam vir a ser um obstáculo para futuros BITs a serem celebrados entre a União e o país terceiro — os quais progressivamente substituiriam os acordos existentes. Contudo, como se depreende da leitura do

11 HART, H. L. A. **O conceito de Direito.** São Paulo: Martins Fontes, 1993. p. 65 "O poder discricionário que assim lhe é deixado pela linguagem pode ser muito amplo; de tal forma que, se ela aplicar a regra, a conclusão constitui na verdade uma escolha, ainda que possa não ser arbitrária ou irracional".

artigo 6º,[12] há zonas de penumbra acerca dos critérios a serem utilizados para o aferimento de tais obstáculos, o que abala a segurança jurídica. Fala-se em "sério obstáculo", adjetivando e, pois, conferindo maior margem de discricionariedade ao órgão executivo. Não sendo claro o obstáculo, fica a cargo da Comissão fazer o juízo de valor.

A proposta SWD(2017) 297

No dia 13 de setembro de 2017, a Comissão envia ao Parlamento uma comunicação[13] junto da proposta de Regulamento SWD(2017) 297 acerca da necessidade de se criar mecanismos comunitários de escrutínio. A despeito da existência de mecanismos do tipo em doze Estados-membros, alega-se a conveniência em criar um único modelo que atenda a todos os países da União. Mas, para além disso, a Comissão reiteradamente afirma em suas disposições de motivos a crescente disparidade de investimentos com alguns países, exemplo da crescente superpotência China, bem como a exponencial entrada de investimento em setores estratégicos, tais como comunicação e energia. Afirmações essas que deixam clara a preocupação do órgão com os investimentos já existentes e, portanto, levantam dúvidas acerca de seus futuros.

O caso dos investimentos torna-se evidente no cenário português. A China, em meio às privatizações portuguesas em meados dos anos 2010, passou a investir massivamente em todos os principais setores do país ibérico. Embora não lidere no ranking de destino de Investimentos Diretos chineses no Continente Europeu, Portugal recebeu mais de sete bilhões de dólares provenientes do Estado asiático.[14] Chama a atenção, ainda, a relação entre o montante de investimento direito chinês recebido e o PIB português, o qual evidencia a extrema dependência lusa das divisas oriundas de Pequim, como se nota no gráfico a seguir:

12 2. Se a Comissão verificar que, tendo em vista a progressiva substituição de um acordo bilateral de investimento notificado nos termos do artigo 2º, alguma ou algumas disposições incluídas nesse acordo constituem **um sério obstáculo à negociação ou à celebração, pela União, de acordos bilaterais de investimento com países terceiros**, a Comissão e o Estado-membro em causa procedem imediatamente a consultas e cooperam com vistas a identificar as medidas apropriadas para resolver a questão. Essas consultas não se prolongam por mais de 90 dias.

13 Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52017SC0297&from=RO>. Acesso em: 3 jul. 2018.

14 ESADE. **Chinese investment trends in Europe**. Barcelona, 2016. Disponível em: <http://itemsweb.esade.edu/research/esadegeo/ChineseInvestmentTrendsInEurope.pdf>. Acesso em: 13 jun. 2019.



Mais relevante ainda é notar os setores em que Portugal mais recebeu investimentos. Valendo-se da crise financeira na Zona do Euro, iniciada em 2008, e das grandes ofertas colocadas à privatização por Portugal no período, a China concentrou seus investimentos, sobretudo, em setores de energia — considerados estratégicos pela União Europeia. Nesse panorama, destaca-se a aquisição de ações e a obtenção do controle da Energias de Portugal (EDP) pela chinesa Três Gargantas, maior fornecedora de energia para os portugueses. Além dos setores de energia, destacam-se os setores de saúde e financeiro, ambos considerados sensíveis.

Posto isso, insta observar que China e Portugal, a fim de conferir mais credibilidade entre suas trocas comerciais e incentivar a entrada de investimentos diretos já havia assinado um BITs em 2005, e, portanto, anteriormente ao Tratado de Lisboa. Em vigor desde 2008, o acordo zela pela proteção dos investimentos em seu artigo 2º, reafirmando a segurança jurídica em seu parágrafo 2º, dispondo da seguinte maneira: "Os investimentos realizados por investidores de uma das Partes no território da outra Parte gozarão de protecção e segurança constantes".

Apesar de tais disposições, a Comissão Europeia mostra-se cada vez mais consternada com a crescente investida e participação de capital estrangeiro em setores considerados chave para a União. Consoante essa afirmação, insere-se a formulação de um quadro comunitário de escrutínio, o qual, *per se*, não incorreria diretamente em riscos para os investimentos já consolidados.

Todavia, como se depreende da leitura do artigo 4º da proposta de Regulamento, há novamente o uso de conceitos jurídicos indeterminados, tais como "segurança ou ordem pública". Mais do que isso, estabelece que para escrutinar um investimento por questões de segurança ou ordem pública, deve-se analisar os possíveis efeitos em determinadas áreas, entre as quais: energia

e estrutura financeira — setores já com marcada presença de investimentos estrangeiros.

Destarte, a proposta acaba por conjugar a possibilidade de ampliar suas capacidades hermenêuticas — visto não haver consenso na doutrina ou sequer no Tribunal Europeu acerca do termo "Segurança ou Ordem Pública" — com os setores considerados mais sensíveis para a União.

Conclusão

Os Acordos Bilaterais de Investimento (BITs) nasceram em meio ao turbulento pós-Guerra, estabelecendo-se e crescendo exponencialmente a partir dos anos finais da década de 1980. Sua razão de existir assentava-se na segurança jurídica dos estados e investidores, bem como na tentativa de, mediante artimanhas jurídicas, tornar o país mais atrativo para investimentos diretos externos, principal motor da globalização.

Todavia, após a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, com a respectiva transferência para firmar BITs passando do âmbito estatal para o da União, passou-se a compreender os tratados de investimentos de forma distinta. Nos braços da União, entendeu-se necessário modificar os tratados já existentes, ainda que esses em nada se confrontassem com disposições do Direito comunitário, gerando incômodos nos investidores e doutrinadores.

Fato é que as modificações decorrentes do Tratado de Lisboa concederam espaço para se repensar a maneira de controle dos acordos de investimento. Embora os mecanismos propostos ou adotados — vide Regulamento (EU) Nº 1219/2012 e proposta SWD(2017) 297 — tragam consigo aparências de legalidade, guardam em seus conceitos jurídicos indeterminados controles que vão além do Direito. Em última análise, a vagueza de alguns conceitos trazidos pela proposta e regulamento são, em verdade, um instrumento político de controle da União sobre os Estados.

Referências bibliográficas

CAMPOS, João Mota de, **Direito Comunitário***,* Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, 1994, v. II.

CASELLA, Paulo Borba. **Comunidade europeia e seu ordenamento jurídico**. São Paulo: Ed. LTr, 1994.

COMISSÃO EUROPEIA.COM (2010). Disponível em: <http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/july/tradoc_146307.pdf>. Acesso em: 4 jul. 2018.

CONVENÇÃO DE VIENA SOBRE O DIREITO DOS TRATADOS DE 1969. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7030.htm>. Acesso em: 13 jun. 2019.

ESADE. **Chinese investment trends in Europe**. Barcelona, 2016. Disponível em: <http://itemsweb.esade.edu/research/esadegeo/ChineseInvestmentTrendsInEurope.pdf>. Acesso em: 13 jun. 2019.

HART, H. L. A. **O conceito de Direito**. São Paulo: Martins Fontes, 1993. p. 65.

LAVRANOS, Nikos. In Defense of Member States' BITs Gold Standard: The Regulation 1219/2012 Establishing a Transitional Regime for Existing Extra-EU BITs — A Member State's Perspective. In: **Transitional Dispute Management**. v. 10.

MARGARIDA, Afonso. Artigo 351. TFUE. In: **Tratado de Lisboa Anotado e Comentado**, Coimbra: Coimbra Editora, 2012. p. 1230.

SACERDOTI, Giorgio. **Collected Courses of the Hague Academy of International Law**. v. 269. Boston: The Hague Academy of International Law, p. 258-259. 1997.

TITI, Catherine. International Investment Law and the European Union: Towards a New Generation of International Investment Agreements. **The European Journal of International Law**, Oxford, v. 26, n. 3, p. 9, nov. 2015. Disponível em: <http://www.ejil.org/pdfs/26/3/2598.pdf>. Acesso em: 13 jun. 2019.

UNCTAD. **Investment Policy Review***.* FDI Policies for Development: National and International Perspectives. Nova York e Genebra: Nações Unidas, 2003.

EUROPEAN ARREST WARRANT (EAW) E *THE RULE OF LAW*: A CORTE EUROPEIA DE JUSTIÇA COMO INSTRUMENTO GARANTIDOR DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS NA ÁREA DE LIBERDADE, SEGURANÇA E JUSTIÇA

Paulina Boéchat[1]

Resumo

O Mandado de Detenção Europeu (ou *European Arrest Warrant* — EAW) é uma Decisão-Quadro do Conselho da União Europeia aprovado logo após o 11 de Setembro, que visa agilizar o processo de extradição entre Estados-membros, para melhor lutar contra o terrorismo. Seu funcionamento ancora-se na mútua confiança de que gozam os membros da UE, além do princípio basilar do mútuo reconhecimento das decisões judiciais. Por isso, ao primar pela eficiência e simplificação do procedimento, a Decisão-Quadro relativa ao mandado de detenção europeu e aos processos de entrega entre os Estados-membros de 2002 foi capaz de reduzir o tempo médio de duração e facilitar o processo de extradição. Entre as principais inovações trazidas por ele, podemos citar a abolição da regra de dupla incriminação para 32 condutas e prazos mais curtos, como o de 60 dias para decidir sobre a execução ou não de um EAW emitido. Contudo, devido ao contexto em que foi aprovado, relegou-se a segundo plano a devida garantia aos direitos fundamentais dos indivíduos objetos de extradição, resguardados pela Convenção Europeia de Direitos Humanos. Especialmente, aqueles direitos pertinentes ao sistema jurídico de um Estado Democrático de Direito, sob a égide do *Rule of Law*. Nesse aspecto, o Conselho da União Europeia aprovou, em 2009, a Decisão-Quadro que reforça os direitos processuais das pessoas e promove a aplicação do princípio do reconhecimento mútuo no que se refere às decisões proferidas na ausência do arguido, com o objetivo de sanar algumas dessas deficiências. Porém, incompatibilidades perduram. Outrora assumindo uma posição mais conservadora, a Corte de Justiça da União Europeia (CJEU) adotou, na última década, uma postura mais garantista, ao preencher, com sua jurisprudência, lacunas em termos de direitos fundamentais deixadas pelo texto original da Decisão-Quadro. Assim, no presente artigo, objetiva-se demonstrar

1 Graduanda em Direito pela Faculdade Nacional de Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro (FND/UFRJ). Membro do Grupo de Estudos e Pesquisa em Jurisdição Internacional (GEPJI) da Faculdade Nacional de Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro (FND/UFRJ).

a importância do novo papel de garantia dos direitos fundamentais assumido pela CJEU, harmonizando o processo ágil e eficiente do EAW com os direitos fundamentais contidos na Convenção Europeia de Direitos Humanos. Apresentaremos o sistema instaurado pela Decisão-Quadro do Mandado de Detenção Europeu, ressaltando seus principais aspectos, em seguida, iremos explicar suas críticas predominantes, com foco nas pertinentes às garantias fundamentais das pessoas objeto de extradição, e, por fim, demonstrar, por meio de sua jurisprudência, a atuação da CJEU como entidade garantidora dos direitos fundamentais na Área de Liberdade, Segurança e Justiça (ALSJ) da União Europeia.

Palavras-chave

Mandado de Detenção Europeu; Corte Europeia de Justiça; Direitos Fundamentais; Extradição

Abstract

The European Arrest Warrant — EAW is a Framework Decision of the Council of the European Union passed soon after 9/11, that aims to quicken the extradition procedure between member-States, so as to better fight against terrorism. Its structure is anchored on the mutual trust existing between the members of the EU and also on the cornerstone principle of mutual recognition of judicial decisions. Therefore, championing efficiency and the simplification of the procedure, the Framework Decision on the European arrest warrant and the surrender procedures between Member States of 2002 was able to reduce the average length of the procedure and to facilitate extradition. Among its principal innovations, we can quote the derogation of the dual criminality rule for 32 conducts and the tighter time-limits, as that of 60 days to make a final decision on whether to execute an EAW. However, due to the context in which it was passed, the due protection of fundamental rights of the individuals subjected to extradition, enshrined in the European Convention of Human Rights, was set aside. Specially, the rights pertaining to the legal system of a democratically oriented State, under the aegis of the *Rule of Law*. On this front, the Council of the European Union passes, in 2009, the Framework Decision enhancing the procedural rights of persons and fostering the application of the principle of mutual recognition to decisions rendered in the absence of the person concerned at the trial, aiming to remedy some of those deficiencies. In spite of these efforts, incompatibilities remain. Having once assumed a more conservative position, the European Court of Justice (ECJ) has adopted, in the last decade, a more protective stance, by filling with its case-law gaps in terms of fundamental rights left by the original phrasing of the Framework Decision. Consequently, the present paper intents to demonstrate the importance of the new role of enforcement of fundamental rights undertaken

by the ECJ, by harmonizing the speedy and efficient process of the EAW with the fundamental rights embodied in the European Convention of Human Rights. We will present the system ushered in by the Framework Decision of the European Arrest Warrant, underlining its main features, followed by the explanation of its prevailing critiques, focusing on the pertinent fundamental rights guaranteed to those subjected to extradition, and, finally, demonstrate, based on its case-law, the role played by the ECJ as an entity enforcing fundamental rights in the Area of Freedom, Security and Justice (AFSJ) of the European Union.

KeyWords

European Arrest Warrant; European Court of Justice; Fundamental Rights; Extradition.

Introdução

A queda das Torres Gêmeas no dia 11 de setembro de 2001 definiu um novo ímpeto de luta contra o terrorismo. Após a tragédia, os Estados Unidos aprovaram o *Patriot Act*, que garante maiores poderes para vigiar e deter suspeitos de crimes de terrorismo, objeto de controvérsias por deixar de lado certas provisões constitucionais envolvendo direitos fundamentais.[2] Porém, esse evento catastrófico não teve um impacto somente nacional, mas também internacional, alcançando a União Europeia. Assim, visando proteger-se também desse tipo de ameaça, votou-se e aprovou-se, no dia 13 de julho de 2002, a Decisão-Quadro do Conselho da União Europeia sobre o Mandado de Detenção Europeu (ou *European Arrest Warrant*, EAW).[3] Essa Decisão-Quadro do Conselho foi tomada com o intuito de assegurar a extradição de suspeitos e condenados de forma efetiva, especialmente tendo em vista que o crime de terrorismo é intrinsicamente transfronteiriço[4] — característica naturalmente reforçada quando se pensa no Espaço Schengen com sua liberdade de movimento de indivíduos pelos seus 26 países integrantes, além da morosidade natural que envolve os processos comuns de extradição.[5]

2 "For these 'patriotic' measures, the United States has earned some castigation in Europe." DOUGLAS-SCOTT, Sionaidh. *The Rule of Law in the European Union — Putting the Security into the Area of Freedom, Security and Justice*. **European Law Review**, vol. 29, n. 2, 2004, p. 219.

3 Nesse artigo, optaremos pela nomenclatura em inglês *European Arrest Warrant* (EAW), por ser mais conhecida do que a, também oficial, em português, *Mandado de Detenção Europeu* (MDE).

4 DOUGLAS-SCOTT, Sionaidh. The Rule of Law in the European Union — Putting the Security into the Area of Freedom, Security and Justice. **European Law Review**, vol. 29, n. 2, 2004, p. 220.

5 VAN SLIEDREGT, Elies. The European Arrest Warrant: Between Trust, Democracy and the Rule of Law Introduction. The European Arrest Warrant: Extradition in Transition. **European Constitutional Law Review**, vol. 3, 2007, p. 247.

Contudo, tendo em vista a rapidez com a qual a diretiva foi aprovada, menos de um ano após os eventos do dia 11 de setembro, nota-se que, ao privilegiar a eficácia e agilidade de resposta, deixou-se em segundo plano a proteção aos direitos fundamentais da pessoa humana, protegidos pela Convenção Europeia de Direitos Humanos. Em vigor desde 1 de janeiro de 2004, percebe-se que o EAW é um sucesso, tendo efetivamente agilizado e facilitado os processos de extradição entre os países membros,[6] porém os questionamentos acerca da efetiva garantia dos direitos fundamentais dos possíveis extraditados perdura, criando um embate entre a precisão e eficácia do sistema de extradição do EAW e a devida proteção aos direitos fundamentais dos indivíduos que são seu objeto.

Nesse sentido, o presente trabalho objetivará apresentar o funcionamento desse novo mecanismo de extradição no seio da União Europeia, em seguida, apontar os conflitos entre essa legislação europeia e a proteção aos direitos fundamentais tanto gerais, advindos da ideia moderna de *Rule of Law*, quanto aqueles acolhidos pela Convenção Europeia de Direitos Humanos, e, por fim, expor as recentes decisões da Corte Europeia de Justiça, mediante perguntas submetidas a ela pelas Cortes Nacionais, demonstrando seu importante papel como garantidora desses direitos fundamentais, em meio ao vácuo deixado pela formulação da legislação original.

1. European Arrest Warrant (EAW)

Tradicionalmente, a matéria de extradição é encarada de forma bilateral, pelos tratados internacionais específicos entre dois países interessados, dispondo então sobre prazos, condições de extradição, motivos para recusas, entre outros. A Decisão-Quadro que trata do EAW abarca algumas das características básicas de acordos de extradição, porém traz várias inovações.

No artigo 1º da Decisão-Quadro[7] conceitua-se o EAW como uma decisão judicial emitida por um Estado-membro para uma pessoa que se encontra no território de outro Estado-membro para cumprir uma pena ou medida de segurança privativa de liberdade ou comparecer a um processo judicial penal. O parágrafo (1) do Artigo 2º estipula que o EAW pode ser emitido para crimes presentes na legislação do Estado emitente que são puníveis por pena ou medida de segurança privativa de liberdade de duração máxima não inferior

6 De acordo com o Portal European e-Justice, em 2015, o tempo médio para a extradição girava, em média, de 14 dias a menos de 2 meses. EUROPEAN COMISSION. European Arrest Warrant, European e-Justice Portal. Disponível em: <https://e-justice.europa.eu/content_european_arrest_warrant-90-en.do>. Acesso em: 13 jun. 2019.

7 COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. COUNCIL FRAMEWORK DECISION of 13 June 2002 on the European arrest warrant and the surrender procedures between Member States (2002/584/JHA).

a doze meses ou, quando já houver a cominação da pena, esta não deve ser inferior a quatro meses.

Assim, o EAW foi uma ferramenta pensada para agilizar os processos de extradição entre Estados-membros, já sendo então uma Decisão-Quadro Europeia para todos os Estados-membros, e não mais um acordo bilateral para cada relação entre dupla de países. Por isso, é interessante conceituá-lo a partir das inovações que ele traz quando comparado com o processo tradicional de extradição. Seus avanços dão-se nos pontos mais complexos e demorados do processo tradicional. São esses: os prazos, a regra da dupla incriminação, retirada do envolvimento político, entrega de nacionais e motivos limitados para a recusa de cumprimento.

Trata-se, nos artigos 17 e 23 da Decisão-Quadro, dos prazos para a decisão sobre execução de um EAW no primeiro, e, no segundo, dos prazos para a entrega da pessoa objeto desse. O artigo 17, além de reiterar a necessidade de serem tratados com urgência (1), dispõe que se tem o prazo de 10 dias a partir da data do consentimento da pessoa requerida para executar o mandado (2), e, caso não haja o consentimento, as autoridades do país executor têm 60 dias a partir da prisão da pessoa requerida para tomar uma decisão final sobre a execução do EAW emitido (3). Prevê também que caso haja dificuldade de cumprir os prazos estipulados, deve-se informar e justificar a demora, e outorga-se uma prorrogação de 30 dias (4).

No artigo 23, estipula-se que a entrega deve ser efetuada o mais rápido possível (1), no máximo em até 10 dias após a decisão definitiva de execução do EAW (2). Contudo, se por motivo de força maior a entrega não for possível, deve-se escolher outra data, realizando a entrega em até dez dias (3). O mesmo prazo de 10 dias contados a partir da nova data estende-se caso haja a suspensão temporária da execução do mandado por suspeitas de violações humanitárias, extraditando a pessoa requerida apenas quando houver a normalização da situação (4). Findo todos esses prazos, se a pessoa requerida ainda encontrar-se detida, o parágrafo (5) ordena sua soltura.

Portanto, mesmo se selecionarmos o cenário hipotético mais demorado — em que há o não consentimento da pessoa requerida, que o país executor tenha dificuldades na execução do mandado, junto com a incidência de caso de força maior ou de suspeita de violação humanitária —, teríamos uma espera de 90-110 dias, ou seja de 3 a 4 meses. Comparativamente, um processo de extradição normal demora raramente menos de um ano, como, por exemplo, no Reino Unido, cujo tempo médio de duração de um processo de extradição em 2004 era de 18 meses.[8] Afirma-se então com segurança que o EAW foi um

8 DOUGLAS-SCOTT, Sionaidh. The Rule of Law in the European Union — Putting the Security into the Area of Freedom, Security and Justice. **European Law Review**, vol. 29, n. 2, 2004, p. 223.

extremo avanço em termos de prazos, reduzindo o tempo de duração dos processos de extradição. Para ilustrar, em 2015, estima-se que o tempo médio dos processos de extradição pelo EAW gire em torno de 14 dias para aqueles que contam com o consentimento da pessoa requerida e menos de 2 meses para aqueles em que há não consentimento.[9]

Um importante aspecto da extradição é a regra de dupla incriminação, que consiste no princípio, vigorante em convenções de cooperação internacional ou em acordos bilaterais de extradição, no qual apenas se extraditará a pessoa requerida se o fato por ela cometido constituir crime em ambos os países, tanto o emitente quanto o executor.[10] No artigo 2º, parágrafo (2) da Decisão-Quadro, estipularam-se 32 condutas para as quais não há a necessidade da verificação da dupla incriminação, bastando que elas sejam puníveis no Estado emitente com pena ou medida de segurança não inferior a 3 anos. Visa-se agilizar e compatibilizar as diferentes formulações de condutas lesivas de cada Estado-membro em formulações mais gerais e simplificadas, que podem abranger diretamente a conduta objeto do mandado de extradição sem ter que recorrer ao exame do direito interno dos países-membros envolvidos. Dessa forma, limita-se a possibilidade de recusa de execução do mandado com base no direito interno, além de poupar tempo quanto a essa verificação da dupla incriminação da conduta em ambos os ordenamentos jurídicos.

Como prenúncio a medidas como o EAW, no Conselho Europeu de Tampere, em outubro de 1999, aceitou-se o princípio do mútuo reconhecimento das decisões judiciais,[11] já que o objetivo principal de uma extensiva harmonização legal provou encontrar ainda grande resistência por parte dos Estados-membros. Com base nessa implementação do reconhecimento mútuo,[12] que se justifica pela alta confiança mútua entre os membros da União Europeia,[13] a Decisão-Quadro do EAW, em seu artigo 6º, elimina o elemento político da equação que resulta na extradição. Nela, o diálogo se dá entre cortes, ou seja, entre os poderes judiciários nacionais diretamente. Isso se justifica, pois enten-

9 EUROPEAN COMISSION. **European Arrest Warrant, European e-Justice Portal**. Disponível em: <https://e-justice.europa.eu/content_european_arrest_warrant-90-en.do>. Acesso em: 13 jun. 2019

10 LA ROSA, Anne Marie. **Dictionnaire De Droit International Pénal**. Genebra: Graduate Institute Publications, 1998, p. 35.

11 SANTOS, Boaventura de Sousa (ed.). **The European Arrest Warrant in Law and In Practice:** a comparative study or the consolidation of the European law-enforcement area. European Commission, 2010, p. 32.

12 COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. COUNCIL FRAMEWORK DECISION of 13 June 2002 on the European arrest warrant and the surrender procedures between Member States (2002/584/JHA), article 1, para. 2.

13 COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. COUNCIL FRAMEWORK DECISION of 13 June 2002 on the European arrest warrant and the surrender procedures between Member States (2002/584/JHA), preamble, para. 10.

de-se que o judiciário seria o melhor órgão para fazer a avaliação direta do respeito dos direitos da pessoa a ser extraditada, além de poder também auferir juridicamente se os pressupostos legais para a extradição estão devidamente presentes. Também se explica a retirada do executivo, porque a extradição pode muitas vezes envolver questões políticas que são capazes de desestabilizar o processo, tornando-o mais demorado se se tratar de questão mais sensível. Nesse ponto, o judiciário, tido como órgão neutro e imparcial, primando pela adequação técnica, torna-se mais pertinente para ocupar a função-chave nesse novo processo de extradição.[14]

Outro ponto-chave é a possibilidade de entrega de nacionais. A vedação à extradição de nacionais é uma provisão comum em ordenamentos jurídicos diversos, feita com o intuito de resguardar para o Estado os direitos punitivos para com seus nacionais, figurando muitas vezes tanto em lei quanto nas Constituições dos países.[15] A Decisão-Quadro ignora essa provisão, não a mencionando como possível motivo para a recusa de execução de um mandado. Contudo, ela contém, em seu artigo 5º, parágrafo (3), a possibilidade de pedir que o Estado emitente dê como garantia a devolução do nacional ou da pessoa residindo permanentemente no Estado executor, após o processo judicial no Estado emitente, para cumprir a pena no território do Estado executor. Tal provisão foi pensada com o intuito de uma melhor reintegração à sociedade do indivíduo após o fim de sua pena.[16]

Por fim, no tema das justificativas para a recusa, a Decisão-Quadro dividiu-os em mandatórios e opcionais, e encontram-se nos artigos 3º e 4º, respectivamente. Encontram-se, no artigo 3º, três motivos obrigatórios para a recusa de execução do mandado. São eles: (1) a conduta pela qual emitiu-se um EAW está coberta por anistia no país executor; (2) o princípio do *ne bis in idem*, ou seja, se a pessoa requerida já está sendo/foi julgada pelos mesmos fatos ou já está cumprindo pena por esses mesmos fatos; e (3) quando a pessoa requerida ainda for menor no sentido jurídico da palavra, não sendo então legalmente capaz. Percebe-se assim que a possibilidade de recusa obrigatória do cumprimento torna-se extremamente restrita, ao limitá-la a motivos específicos e de amplo acordo, uma vez baseado em pressupostos processuais penais fundamentais. Eentre os motivos opcionais, está, por exemplo, a falta de dupla incriminação

14 VAN DER MEI, Anne Pieter. The European Arrest Warrant system: recent developments in the case law of the Court of Justice. **Maastricht Journal of European and Comparative Law**, vol. 24, n. 6, 2017, p. 886.

15 Como exemplo, podemos citar a Constituição da Alemanha, em seu artigo 16 (2) e a Constituição da Polônia, em seu artigo 55.

16 VAN DER MEI, Anne Pieter. The European Arrest Warrant System: recent developments in the case law of the Court of Justice. **Maastricht Journal of European and Comparative Law**, vol. 24, n. 6, 2017, p. 895.

para crimes fora do artigo 2º, parágrafo (2), a prescrição, litispendência no país executor e também quando o país executor tem jurisdição territorial e prefere ele mesmo iniciar os procedimentos judiciais contra a pessoa requerida. Nesse sentido, percebe-se também que a outrora essencial regra da dupla incriminação foi relegada a um papel secundário, sendo apenas um motivo opcional para a não-execução, para ofensas fora do artigo 2º (2). Denota-se a clara preferência pela eficiência e confiabilidade do processo, limitando os motivos para a recusa e aumentando a sua obrigatoriedade de cumprimento com urgência.

Dessa exposição, consegue-se perceber a eficiência e agilidade que o sistema do EAW proporciona. Contudo, tendo sido adotado ainda sob o forte impacto dos eventos do 11 de Setembro, percebe-se uma falta de proteção específica em termos de direitos fundamentais quanto aos indivíduos a serem entregues.

2. Principais críticas ao modelo instaurado pelo EAW

O EAW é um método rápido e eficiente de extradição e provou-se um sucesso nessa frente. Contudo, como seu objetivo advinha de "o desejo [de os Estados-membros] por um processo transfronteiriço de transferência de suspeitos de forma informal e ágil",[17] parece que não se levou em conta adequadamente a questão dos direitos fundamentais dos envolvidos em processos de extradição. Estruturaremos então a falta de atenção dada pela Decisão-Quadro no âmbito dos direitos fundamentais dos indivíduos envolvidos, o problema da acepção da mútua confiança entre os Estados-membros, que embasa todo o processo de cooperação criminal da UE, e, por fim, a incompatibilidade com pressupostos básicos do *Rule of Law* apontada no seio da Decisão-Quadro.

De fato, ao analisar a Decisão-Quadro percebe-se que não há nenhuma possibilidade de não execução do mandado por causa de desrespeito ou violações aos direitos fundamentais daqueles a serem extraditados. Há apenas a possibilidade de suspensão temporária do mandado por suspeita de violações humanitárias à pessoa a ser extraditada, encontrando-se no parágrafo (4) do artigo 23. Tal situação é complexa, pois a proteção à vida, segurança ou saúde dos indivíduos são direitos fundamentais presentes na Convenção Europeia de Direitos Humanos,[18] respectivamente nos artigos 2 e 3. Especificamente quanto à extradição, tem-se o artigo 19 (2) da mesma Convenção que dispõe que "Nin-

17 "The EAW Framework Decision, drawn up in the aftermath of the 9/11 attacks, breathes efficiency and expediency as a result of member states' desire for an informal and swift cross-border transfer of suspected persons." VAN SLIEDREGT, Elies. The European Arrest Warrant: Between Trust, Democracy and the Rule of Law Introduction. The European Arrest Warrant: Extradition in Transition. **European Constitutional Law Review**, vol. 3, 2007, p. 247.

18 PARLAMENTO EUROPEU. CARTA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS DA UNIÃO EUROPEIA (2000/C 364/01). Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_pt.pdf>. Acesso em: 13 jun. 2019.

guém pode ser afastado, expulso ou extraditado para um Estado onde corra sério risco de ser sujeito a pena de morte, a tortura ou a outros tratos ou penas desumanos ou degradantes". Portanto, sendo a proibição do trato degradante ou desumano uma proibição absoluta pela Convenção, a Decisão-Quadro foi criticada[19] por não conter uma provisão de não execução referente à proteção aos direitos fundamentais de integridade e vida da pessoa requerida. Por exemplo, em julho de 2005, a Suprema Corte Alemã tinha anulado a lei que implementava a Decisão-Quadro, pois declarou que ela não protegia suficientemente os direitos fundamentais dos indivíduos, pressuposto indispensável para a extradição de nacionais alemães, segundo sua Constituição.[20]

Quanto ao problema da confiança mútua, Van Sliedregt o resume de forma concisa:

> The problem with "mutual trust" as the precondition for the adoption of a norm or for the establishment of a relationship is that it is a static notion and tends towards the absolute. In reality, trust is not absolute and it is both the product and the condition of a regularly sustained communication. (VAN SLIEDREGT, Elies. The European Arrest Warrant: Between Trust, Democracy and the Rule of Law Introduction. The European Arrest Warrant: Extradition in Transition. **European Constitutional Law Review**, vol. 3, 2007, p. 248)

Portanto, o problema da confiança mútua é que ela tende a ser um pressuposto absoluto — há confiança mútua ou não há confiança mútua, quando em realidade nenhuma das relações entre Estados pode ser pautada em termos tão extremos. A confiança mútua é algo a ser construído através do diálogo duradouro entre países-membros.

---

19 Ver DOUGLAS-SCOTT, Sionaidh. The Rule of Law in the European Union — Putting the Security into the Area of Freedom, Security and Justice. **European Law Review**, vol. 29, n. 2, 2004, p. 219-242. EISELE, Katharina. Evaluating the European Arrest Warrant as a Counter-Terrorism Measure — Security at All Costs? An Analysis on 'Third Pillar Legislation' with Regards to Human Rights. **Hanse Law Review**, vol. 2, n. 2, 2006, p. 199-207. KOMÁREK, Jan. European Constitutionalism and the European Arrest Warrant: in search of the limits of "Contrapunctual Principles". **Common Market Law Review**, vol. 44, 2007, p. 9-40. POLLICINO, Oreste. European Arrest Warrant and Constitutional Principles of the Member States: a Case Law-Based Outline in the Attempt to Strike the Right Balance between Interacting Legal Systems. **German Law Journal**, vol. 9, n. 10, 2008, p. 1313-1355. VAN DER MEI, Anne Pieter. The European Arrest Warrant system: Recent developments in the case law of the Court of Justice. **Maastricht Journal of European and Comparative Law**, vol. 24, n. 6, 2017, p. 882—904. VAN SLIEDREGT, Elies. The European Arrest Warrant: Between Trust, Democracy and the Rule of Law Introduction. The European Arrest Warrant: Extradition in Transition. **European Constitutional Law Review**, vol. 3, 2007, p. 244—252.

20 VAN SLIEDREGT, Elies. ibid, p. 245 e POLLICINO, Oreste. ibid, p. 1327.

Quando se firma um tratado de extradição, os países estão logicamente obrigados a crer que haverá as condições para um julgamento justo no país com o qual firmaram o tratado.[21] Em teoria, no âmbito da Decisão-Quadro e das demais legislações da União Europeia, tanto a Convenção de Direitos Humanos[22] quanto os outros instrumentos sob o Terceiro Pilar,[23] garante-se o direito a um julgamento justo. Contudo, na prática, questiona-se se haverá as mesmas condições para um julgamento justo e respeitando os pressupostos do *Rule of Law* no país emitente. Isso se mostra evidente dada a variedade de condições dos integrantes da União Europeia, especialmente com a integração dos países do leste europeu,[24] e das atuais mudanças de cunho autoritário na Polônia e Hungria, por exemplo. No caso polonês, é interessante citar a recusa de um EAW feito à Irlanda pela Suprema Corte Irlandesa,[25] em março de 2018, devido às recentes reformas judiciárias implementadas na Polônia, que comprometeriam a independência e imparcialidade do judiciário. Em sua decisão final, a Suprema Corte Irlandesa convida ainda a CJEU a se pronunciar sobre o caso.[26]

Percebe-se também uma incompatibilidade entre a Decisão-Quadro e o contexto de Estado Democrático de Direito, que pode ser sumarizado pelo *Rule of Law,* definido, nas palavras do Secretário Geral das Nações Unidas (ONU) como

> um princípio de governo no qual todas as pessoas, instituições e entidades, públicas ou privadas, incluindo o Estado propriamente dito, são responsáveis perante leis que são publicamente promulgadas, igualmente aplicadas e independentemente adjudicadas, e que são consistentes com normas e padrões de direitos humanos internacionais. Ele requer, também, medidas que asseguram aderência a prin-

21 "In the words of Justice Holmes in the *Glucksman v. Henkel* case, 'we are bound by the existence of an extradition treaty to assume that the trial will be fair'". VAN SLIEDREGT, Elies. Ibid, p. 248.

22 PARLAMENTO EUROPEU. CARTA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS DA UNIÃO EUROPEIA (2000/C 364/01), artigo 49. Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_pt.pdf>. Acesso em: 13 jun. 2019.

23 UNIÃO EUROPEIA. TRATADO DE LISBOA (versão consolidada). Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_2&format=PDF>. Acesso em: 13 jun. 2019.

24 VAN DER MEI, Anne Pieter. The European Arrest Warrant system: recent developments in the case law of the Court of Justice. **Maastricht Journal of European and Comparative Law**, vol. 24, n. 6, 2017, p. 883.

25 HIGH COURT OF THE REPUBLIC OF IRELAND. Judgment of 12th March 2018. Record No. 2013 EXT 295, Record No. 2014 EXT 8, Record No. 2017 EXT 291, *The Minister for Justice and Equality v. Artur Celmer*, Justice Donnelly, Dublin, 12th March 2018. Disponível em <http://www.statewatch.org/news/2018/mar/ireland-Minister-v-Celmer-final.pdf>. Acesso em: 13 jun. 2019.

26 Ibid, para. 146.

> cípios de supremacia da lei, igualdade perante lei, responsabilidade à lei, justa aplicação da lei, separação de poderes, participação no processo decisório, segurança jurídica, evitação de arbitrariedade além de transparência procedimental e legal." (Report of the Secretary--General: The rule of law and transitional justice in conflict and post--conflict societies (S/2004/616), 2004, p. 4, para. 6, tradução nossa).

Analisando o artigo 2º (2) da Decisão-Quadro, ao tipificar as ofensas que dispensam a regra da dupla-incriminação, percebe-se que algumas são formuladas em termos gerais e amplos, o que foi intencionado para melhor poder abarcar as diferentes tipificações que existem no direito interno de cada membro. Por exemplo, temos no rol desse artigo a conduta da "*cibercriminalidade*" ou "*computer-related crime*", nas versões em português e inglês. Se compararmos tal exemplo com a máxima de direito processual penal de "*nullum crimem, nulla poena sine lege certa*", um desdobramento do princípio da legalidade de *"nullum crimen, nulla poena sine lege"*, entende-se que não há crime ou pena sem lei *certa* que o defina; logo, ao tipificar uma conduta apenas como "*cibercriminalidade*", não há a devida especificação necessária para que se justifique a aplicação de uma pena ao indivíduo. Esse direito também se encontra no artigo 49 da Convenção Europeia de Direitos Humanos. Contudo, em 2007, a Corte de Justiça da União Europeia (CJEU) pronunciou--se sobre esse ponto no caso C-303/05, em que julga que não há ofensa ao princípio da legalidade, já que as condutas contidas no artigo 2º (2) seriam apenas formulações gerais e que as condutas específicas são encontradas nos ordenamentos jurídicos internos de cada Estado-membro.[27] Assim, segundo a Corte, o princípio da legalidade só poderia ser violado na esfera nacional de cada Estado-membro, e não na esfera europeia.[28]

Em 2009, o Conselho da União Europeia aprovou uma Decisão-Quadro[29] que apenas emenda outras Decisões-Quadro, entre elas a referente ao EAW, para "reforçar os direitos processuais das pessoas e promover a aplicação do princípio do reconhecimento mútuo no que se refere às decisões proferidas na ausência do arguido". Tal Decisão-Quadro tem como foco mais importante a

27 EUROPEAN COURT OF JUSTICE (ECJ). C-303/05 Advocaten voor de Wereld VZW v. Leden van de Ministerraad, EU:C:2007:261, para. 53.

28 VAN SLIEDREGT, Elies. The European Arrest Warrant: between trust, democracy and the rule of law introduction. The European Arrest Warrant: Extradition in Transition. **European Constitutional Law Review**, vol. 3, 2007, p. 251.

29 COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. COUNCIL FRAMEWORK DECISION 2009/299/JHA of 26 February 2009 amending Framework Decisions 2002/584/JHA, 2005/214/JHA, 2006/783/JHA, 2008/909/JHA and 2008/947/JHA, thereby enhancing the procedural rights of persons and fostering the application of the principle of mutual recognition to decisions rendered in the absence of the person concerned at the trial.

adição do artigo 4(a), que possibilita, por exemplo, a opção da não execução do EAW caso a pessoa requerida não estivesse presente no julgamento que resultou na decisão condenatória, providas certas condições. Essa Decisão-Quadro é importante para a melhor construção da confiança mútua entre os Estados-membros e para a garantia dos direitos fundamentais processuais dos indivíduos, implementada para melhor adequar o sistema do EAW às garantias fundamentais típicas do *Rule of Law*.

Demonstra-se então que há problemas na aplicação e na estruturação do EAW no tocante à proteção de direitos fundamentais, causados pela prioridade dada à eficiência e à rapidez do processo. No entanto, recentemente, cortes nacionais vêm cada vez mais remetendo perguntas a CJEU sobre a correta aplicação dessa Decisão-Quadro, quando dúvidas surgem nos casos fáticos em que são chamadas a decidir. Assim, passaremos à análise da jurisprudência de casos da CJEU sobre a implementação da Decisão-Quadro do EAW e seu papel na garantia de direitos fundamentais das pessoas a serem extraditadas.

3. A CJEU como garantidora dos direitos fundamentais no âmbito do EAW

Durante a primeira década de sua existência, enquanto ainda era consolidado nos ordenamentos jurídicos internos e os países experimentavam pôr o sistema do EAW em prática, a CJEU assumiu uma postura inerte. Quando questionada pelas cortes nacionais, ela limitava-se a reafirmar a validade e importância do EAW e sua necessidade de implementação, não admitindo a não execução baseada em incompatibilidades com direitos fundamentais contidos em legislação nacional ou da própria UE.[30] Porém, na segunda década, percebe-se uma mudança de postura da CJEU, na qual ela inclina-se para um mais rigoroso exame do respeito a direitos fundamentais dos envolvidos. Mediante alguns casos emblemáticos, iremos apontar como a CJEU é capaz de efetivamente remediar e harmonizar a proteção aos direitos fundamentais com o sistema de extradição do EAW.

No caso *Bob-Dogi*, a Corte foi chamada a pronunciar-se sobre a validade de um EAW emitido sem a "indicação da existência de uma sentença com força executiva, de um mandado de detenção ou de qualquer outra decisão judicial com a mesma força executiva", como enuncia a alínea (c), parágrafo (1) do Artigo 8º da Decisão-Quadro.[31] Nesse, o Sr. Bob-Dogi, um nacional romeno,

30 VAN DER MEI, Anne Pieter. The European Arrest Warrant system: recent developments in the case law of the Court of Justice. **Maastricht Journal of European and Comparative Law**, vol. 24, n. 6, 2017, p. 884.

31 CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. DECISÃO-QUADRO DO CONSELHO de 13 de junho de 2002 relativa ao mandado de detenção europeu e aos processos de entrega entre os Estados-Membros (2002/584/JAI), artigo 8, para. 1, alínea (c). Disponível em: <https://eur-lex.

foi objeto de um EAW enviado à Romênia pela Hungria, pois ele teria causado um acidente de trânsito grave em solo húngaro. Contudo, ao analisar o EAW, a corte romena percebeu que esse não estava acompanhado de um mandado específico nacional, já que o EAW abarcava não só o território romeno como também o território húngaro. De fato, o ordenamento jurídico húngaro conta com um procedimento simplificado de mandado de extradição quando a pessoa objeto dela já se encontra fora do solo húngaro. A corte romena duvidou se tal procedimento seria compatível com o artigo 8º, parágrafo 1º, alínea (c) da Decisão-Quadro que requer a indicação de uma sentença ou decisão judicial com força executiva nacional para embasar o EAW, e, portanto, se deveria cumprir o mandado. Ao submeter seu questionamento à CJEU, esta decidiu que, enquanto o não acompanhamento de uma decisão judicial nacional para embasar o EAW não figura no rol dos artigos 3º e 4º da Decisão-Quadro como motivos para não execução, a existência dessa decisão judicial nacional é pressuposto para a validade do EAW, o que resulta na obrigação da corte romena de não executar o EAW desacompanhado da referida decisão nacional, pois ele seria inválido.[32]

Isso se explica, pois a intenção da Decisão-Quadro era de que o caso específico que resulta na produção de um mandado de detenção fosse submetido a um exame de provas suficientes e por um devido processo legal — respeitando-se, portanto, as legislações tanto nacionais quanto europeias, inclusive a Convenção Europeia de Direitos Humanos — ao ser arguido perante um juiz nacional que examinou e produziu uma decisão final sobre o caso, levando todos esses elementos em consideração. Assim, o EAW permite que a autoridade do país executor não precise reexaminar o caso para avaliar se os direitos fundamentais da pessoa requerida e o devido processo legal foram respeitados, pois a decisão judicial do país emitente seria a prova disso.[33] Com base nesse raciocínio, a invalidade do EAW no caso *Bob-Dogi* é evidente. Ademais, tal conclusão harmoniza-se com o entendimento prévio da mesma corte quanto ao embate entre o respeito ao princípio da legalidade e as disposições da Decisão-Quadro,[34] reforçando que tal princípio só pode ser infringido na esfera legal de cada Estado-membro, já que é na esfera nacional, no exame de acordo com

europa.eu/resource.html?uri=cellar:3b151647-772d-48b0-ad8c-0e4c78804c2e.0010.02/DOC_1&format=PDF>. Acesso em: 13 jun. 2019.

32 EUROPEAN COURT OF JUSTICE (ECJ). Case C 241/15 Niculaie Aurel Bob-Dogi, EU:C:2016:385, para. 42-51; 55-57; 60-64.

33 VAN DER MEI, Anne Pieter. The European Arrest Warrant system: recent developments in the case law of the Court of Justice. **Maastricht Journal of European and Comparative Law**, vol. 24, n. 6, 2017, p. 885.

34 EUROPEAN COURT OF JUSTICE (ECJ). C-303/05 Advocaten voor de Wereld VZW v. Leden van de Ministerraad, EU:C:2007:261, parágrafo 53.

as regras do ordenamento jurídico de cada Estado-membro que se produzirá a decisão judicial que embasa o EAW e lhe confere a devida validade.

Como discutido, um dos grandes avanços do EAW foram os seus prazos tanto para a decisão final sobre a execução ou não de um EAW (60 dias) quanto para a entrega da pessoa objeto dele (até 10 dias após a decisão final sobre a execução do mandado).[35] Porém, não se estipula na Decisão-Quadro o que ocorre ao fim desses prazos, por exemplo, se preclui-se a eficácia do EAW. A CJEU decidiu em dois casos sobre esse problema, no caso *Lanigan* quanto aos prazos para a decisão final sobre a execução do EAW, e no caso *Vilkas*, quanto aos prazos para a *de facto* entrega do extraditado. Em ambos, ela delimitou o escopo da detenção para a execução do EAW, em consonância com o direito à segurança e liberdade presente no artigo 6º da Convenção Europeia de Direitos Humanos.[36]

O caso *Lanigan* consistia em um EAW emitido pelo Reino-Unido para a Irlanda que requeria a entrega do Sr. Lanigan, acusado de homicídio entre outros crimes. O Sr. Lanigan negou consentimento para sua extradição e impôs todos os recursos cabíveis ao longo do processo, o que resultou em sua detenção pelas autoridades irlandesas por dois anos. A corte irlandesa então questionou a CJEU se o EAW ainda seria capaz de produzir efeitos, e se a detenção do Sr. Lanigan ainda era legal, mesmo tendo transcorrido tanto tempo após os prazos fixados na Decisão-Quadro. Quanto ao primeiro ponto, a CJEU julgou que a intempestividade não figura como motivo para a não execução do EAW, e que sua não execução com base nessa justificativa iria contra a própria motivação por trás da criação do EAW: a eficiência e agilidade no processo de extradição.[37] Quanto ao segundo ponto, visando respeitar o direito à liberdade, posto no artigo 6º da Convenção Europeia de Direitos Humanos, a Corte decidiu que cabe a autoridade judicial do Estado executor decidir se a pessoa deve continuar detida, contanto que o processo de execução do EAW se dê de maneira ágil e diligente para não manter a pessoa requerida em custódia por tempo excessivo.[38] Assim, a autoridade executora deve tomar as necessárias medidas para assegurar as condições materiais para a eventual entrega da pessoa requerida, incluindo impedir a possibilidade de evasão dessa, enquanto não se houver tomado uma decisão definitiva quanto ao cumprimento do EAW.[39]

---

35 Ver a primeira seção desse trabalho. COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. COUNCIL FRAMEWORK DECISION of 13 June 2002 on the European arrest warrant and the surrender procedures between Member States (2002/584/JHA), article 17 and article 23.

36 PARLAMENTO EUROPEU. CARTA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS DA UNIÃO EUROPEIA (2000/C 364/01), artigo 6º.

37 EUROPEAN COURT OF JUSTICE (ECJ). Case C 237/15 PPU *Minister for Justice and Equality v. Francis Lanigan*, EU: C:2015:474, para. 37; 40-41.

38 Ibid, para. 58.

39 Ibid, para. 59-61.

Em *Vilkas,* houve a tentativa duas vezes por parte da Irlanda de entregar às autoridades lituânias o Sr. Vilkas, porém esse resistiu em ambas, ao recusar-se de forma agitada e agressiva a entrar no avião que o levaria à Lituânia. A Corte de Apelações da Irlanda, após apelação do Ministério Irlandês para tentar uma terceira vez extraditar o Sr.Vilkas, perguntou à CJEU se haveria a possibilidade de acordar uma terceira data para a extradição, já que o Sr. Vilkas mantinha-se resistente e os prazos estipulados no artigo 23 da Decisão-Quadro já tinham sido implementados em tentativas malsucedidas. Em seu julgamento, a CJEU concluiu que, quando os motivos pelos quais a entrega da pessoa requerida falhou não forem passíveis de controle pelos Estados-membros, ou seja, casos de força maior, então deve-se acordar uma nova data para a extradição, em consonância com o objetivo principal do EAW de agilidade e eficiência no processo de extradição.[40] Nesse caso, a CJEU deixou a cargo da corte nacional avaliar se a reiterada resistência do Sr. Vilkas constituiria caso de força maior, visto que após o primeiro episódio poder-se-ia prever que resistiria a uma segunda tentativa de extradição.[41] Caso entenda-se a ocorrência de força maior, então acorda-se nova data para a entrega, caso não se entenda a ocorrência de força maior, o país executor continua obrigado pelo EAW, porém deve-se libertar a pessoa requerida.[42]

Os casos *Tupikas* e *Zdziaszek* tratam do respeito ao direito de ampla defesa,[43] na forma da presença do indivíduo no julgamento que conduz a decisão condenatória. Em *Tupikas*, a CJEU teve que decidir se o EAW emitido pela Lituânia à Holanda, pedindo a extradição do Sr. Tupikas, era válido, já que o Sr. Tupikas apenas compareceu aos procedimentos de primeira instância, e não aos de segunda instância que geraram a decisão judicial que embasa o EAW. Por óbvio, a decisão de segunda instância substitui a decisão de primeira instância, portanto, a CJEU decidiu, de acordo com o artigo 4a, parágrafo 1º da Decisão-Quadro Emendada, que o não comparecimento do indivíduo na decisão de segunda instância enquadra como motivo de não execução opcional do EAW, pois é nessa que se terá o "julgamento que conduziu a decisão".[44] Adicio-

40 EUROPEAN COURT OF JUSTICE (ECJ). Case C-640/15 Minister for Justice and Equality v. Tomas Vilkas, EU: C:2016:346, parágrafo 25-39.

41 Ibid, para. 60.

42 Ibid, para. 73.

43 PARLAMENTO EUROPEU. CARTA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS DA UNIÃO EUROPEIA (2000/C 364/01), artigo 47 e 48; e COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. COUNCIL FRAMEWORK DECISION 2009/299/JHA of 26 February 2009 amending Framework Decisions 2002/584/JHA, 2005/214/JHA, 2006/783/JHA, 2008/909/JHA and 2008/947/JHA, thereby enhancing the procedural rights of persons and fostering the application of the principle of mutual recognition to decisions rendered in the absence of the person concerned at the trial, article 4a.

44 EUROPEAN COURT OF JUSTICE (ECJ). Case C-270/17 PPU Openbaar Ministerie v Tadas Tupikas, EU:C:2017:628, para. 74; 78-80. Interessante comentar que nos parágrafos 78-80,

na também que o cenário inverso é sanável pela própria substituição natural da decisão de primeira instância pela de segunda instância.[45] Em *Zdziaszek*, uma corte holandesa, referente a um EAW polonês, perguntou a CJEU se um julgamento que impôs penas cumulativas, no qual a pessoa requerida não esteve presente, pode ser considerado como "julgamento que conduziu a decisão", e, portanto, se se encaixaria nos motivos do artigo 4(a). A CJEU decidiu que esse julgamento, e sua decisão judicial consequente, eram abarcados no conceito de "julgamento que conduziu à decisão", contanto que não fossem apenas uma audiência para calcular aritmeticamente a pena já cominada.[46]

Por fim, é em *Aranyosi e Căldăraru* que a CJEU proferiu sua decisão mais emblemática, ao relativizar o princípio do mútuo reconhecimento e da mútua confiança em circunstâncias excepcionais, e ao determinar a prevalência do direito absoluto de não ser submetido a tratamento degradante e inumano.[47] Nesse, a Hungria emitiu um EAW para a entrega do Sr. Aranyosi por arrombamento e permanência ilegal em uma residência e por roubo, enquanto a Romênia emitiu um EAW para a entrega do Sr. Căldăraru por dirigir sem ter carteira de motorista. Ambos foram presos na Alemanha, que, preocupada com as condições carcerárias da Hungria e da Romênia, devido às suas condenações na Corte Europeia de Direitos Humanos,[48] questionou a CJEU se deveria cumprir os mandados, mesmo dada a possibilidade de violação do artigo 4º da Convenção Europeia de Direitos Humanos. Após reiterar a importância de sempre cumprir um EAW, exceto pelos motivos de não execução especificados na Decisão-Quadro,[49] a CJEU decidiu que há a possibilidade de relativização em circunstâncias específicas, como a proteção ao direito absoluto decorrente da dignidade humana de não ser submetido a tratamento degradante ou inumano. Para tal, determina que a autoridade executora deve auferir o risco de a

a CJEU decide citando a jurisprudência consolidada pela Corte Europeia de Direitos Humanos (CEDH), no tocante à forma e ao respeito aos direitos processuais das pessoas julgadas.

45 Ibid, para. 81-86.

46 EUROPEAN COURT OF JUSTICE (ECJ). Case C-271/17 PPU Openbaar Ministerie v. Sławomir Andrzej Zdziaszek, EU:C:2017:629, parágrafos 76-82; 87; 89.

47 EUROPEAN COURT OF JUSTICE (ECJ). Joined Cases C-404/15 and C-659/15 PPU Pál Aranyosi and Robert Căldăraru v. Generalstaatsanwaltschaft Bremen, EU:C:2016:198, parágrafo 85.

48 Quanto a Hungria, ver ECtHR, Varga and Others v. Hungary, Judgment of 10 March 2015, Application Nos 14097/12, 45135/12, 73712/12, 34001/13, 44055/13 and 64586/13. Quanto a Romênia, ver ECtHR, Vociu v. Romania, Judgment of 10 June 2014, Application No. 22015/10; ECtHR, Bujorean v. Romania, Judgment of 10 June 2014, Application No. 13054/12; ECtHR, Constantin Aurelian Burlacu v. Romania, Judgment of 10 June 2014, Application No. 51318/12 and ECtHR, Mihai Laurenţiu Marin v. Romania, Judgment of 10 June 2014, Application No. 79857/12.

49 EUROPEAN COURT OF JUSTICE (ECJ). Joined Cases C-404/15 and C-659/15 PPU *Pál Aranyosi and Robert Căldăraru v. Generalstaatsanwaltschaft Bremen*, EU:C:2016:198, parágrafos 75-81.

pessoa ser submetida a tratamento degradante ou inumano em dois tempos. Primeiro, deve-se fazer um levantamento das condições de detenções gerais no país emitente, apoiando-se em informações atualizadas e confiáveis,[50] para auferir se há uma deficiência específica ou generalizada de condições adequadas de detenção. Se encontradas tais deficiências, procede-se à segunda fase que consiste na aferição do risco de a pessoa requerida sofrer de fato violações à sua dignidade humana. Para isso, deve-se pedir com urgência que o país emitente proveja as informações necessárias das condições em que a pessoa requerida será submetida. Se a autoridade executora concluir pela existência do risco, ela deve adiar a execução do EAW até que tal risco tenha cessado.[51] Se a duração do encarceramento da pessoa requerida for excessiva, enquanto ainda perdura o risco, ela deverá ser solta.[52]

Conforme demonstrado por sua jurisprudência, a CJEU tem tomado uma posição mais ativa na defesa e garantia dos direitos fundamentais no tocante aos casos envolvendo EAWs. Tal atitude é importante para remediar o positivado na Decisão-Quadro original, ao tentar balancear o embate entre garantia a direitos fundamentais e agilidade e eficiência do processo de extradição, o que resulta na melhor harmonização do processo do EAW com o que é garantido pela Convenção Europeia de Direitos Humanos.

Conclusão

Adotado como medida para lutar contra o terrorismo, o sistema do EAW mostrou-se uma medida efetiva, ao atender aos requisitos de eficiência e agilidade que motivaram sua criação. Seus prazos conseguiram efetivamente reduzir o tempo médio de duração do processo de extradição entre Estados-membros. Contudo, o fazia às custas da devida proteção aos direitos fundamentais impostos na Convenção Europeia de Direitos Humanos, especialmente no que concerne àqueles característicos de um Estado Democrático de Direito — *Rule of Law*. A atuação da CJEU, ao garantir os direitos fundamentais das pessoas sujeitas à extradição, por um lado, e, por outro, a emenda feita pela Decisão-Quadro de 2009, no que se refere ao direito de ampla defesa e julgamentos *in absentia*, foram capazes de remediar parte das preocupações que permeiam o processo de extradição sob a égide do EAW. Especificamente, a decisão inovadora em *Aranyosi e Căldăraru*, mostrou-se um passo importante na garantia da dignidade humana no processo de extradição europeu. Nesse, a CJEU fez

50 Documentos dos outros órgãos da UE ou até da ONU, por exemplo. Ibid, parágrafo 89.
51 Ibid, para. 91-97; 103.
52 Ibid, para. 100.

jus ao que enunciou em *Zdziaszek*, que a autoridade executora não pode, em nenhuma circunstância, "tolerar uma violação de direito fundamental".[53]

Portanto, em meio ao embate entre eficiência e agilidade e respeito a garantias fundamentais, a CJEU emerge como uma garantidora dos direitos fundamentais na área de liberdade, segurança e justiça, ao desempenhar seu papel de harmonização da legislação europeia, por intermédio das perguntas submetidas a elas pelas cortes nacionais. Não obstante, os problemas quanto à confiança mútua, que embasam toda a Decisão-Quadro do EAW, perduram, devido à diversidade de condições, não só carcerárias, como visto em *Aranyosi e Căldăraru*, mas também em matéria de direitos democráticos na UE. Nesse ponto, é interessante esperar pelo pronunciamento da CJEU no caso de Artur Celmer, cuja extradição foi negada pela *High Court* da Irlanda com base na incerteza das condições de realização de um julgamento justo,[54] em meio às novas reformas do poder judiciário na Polônia.

Referências bibliográficas

Obras

LA ROSA, Anne Marie. **Dictionnaire de Droit International Pénal**. Genève: Graduate Institute Publications, 1998.

SANTOS, Boaventura de Sousa (ed.). **The European Arrest Warrant in Law and in Practice:** a comparative study or the consolidation of the European law--enforcement area. European Commission, 2010. Disponível em: <http://opj.ces.uc.pt/pdf/EAW_Final_Report_Nov_2010.pdf>. Acesso em: 13 jun. 2019.

Artigos

DOUGLAS-SCOTT, Sionaidh. The Rule of Law in the European Union — Putting the Security into the Area of Freedom, Security and Justice. **European Law Review**, vol. 29, n. 2, 2004, p. 219-242. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=2458546>. Acesso em: 13 jun. 2019.

53 EUROPEAN COURT OF JUSTICE (ECJ). Case C-271/17 PPU Openbaar Ministerie v. Sławomir Andrzej Zdziaszek, EU:C:2017:629, parágrafo 105.

54 HIGH COURT OF THE REPUBLIC OF IRELAND. Judgment of 12th March 2018. Record No. 2013 EXT 295, Record No. 2014 EXT 8, Record No. 2017 EXT 291, The Minister for Justice and Equality v. Artur Celmer, Justice Donnelly, Dublin, 12th March 2018. Disponível em: <http://www.statewatch.org/news/2018/mar/ireland-Minister-v-Celmer-final.pdf>. Acesso em: 13 jun. 2019.

EISELE, Katharina. Evaluating the European Arrest Warrant as a Counter-Terrorism Measure — Security at All Costs? An Analysis on "Third Pillar Legislation" with Regards to Human Rights. **Hanse Law Review**, vol. 2, n. 2, 2006, p. 199-207.

KOMÁREK, Jan. European Constitutionalism and the European Arrest Warrant: in search of the limits of "Contrapunctual Principles". **Common Market Law Review**, vol. 44, 2007, p. 9-40.

POLLICINO, Oreste. European Arrest Warrant and Constitutional Principles of the Member States: a Case Law-Based Outline in the Attempt to Strike the Right Balance between Interacting Legal Systems. **German Law Journal**, vol. 9, n. 10, 2008, p. 1313-1355.

VAN DER MEI, Anne Pieter. The European Arrest Warrant system: recent developments in the case law of the Court of Justice. **Maastricht Journal of European and Comparative Law**, vol. 24, n. 6, 2017, p. 882—904.

VAN SLIEDREGT, Elies. The European Arrest Warrant: Between Trust, Democracy and the Rule of Law Introduction. The European Arrest Warrant: extradition in transition. **European Constitutional Law Review**, vol. 3, 2007, p. 244—252.

Jurisprudência

EUROPEAN COURT OF JUSTICE (ECJ). C-303/05 Advocaten voor de Wereld VZW v. Leden van de Ministerraad, EU:C:2007:261

EUROPEAN COURT OF JUSTICE (ECJ). Case C-237/15 PPU Minister for Justice and Equality v. Francis Lanigan, EU:C:2015:474

EUROPEAN COURT OF JUSTICE (ECJ). Joined Cases C-404/15 and C-659/15 PPU Pál Aranyosi and Robert Căldăraru v. Generalstaatsanwaltschaft Bremen, EU:C:2016:198

EUROPEAN COURT OF JUSTICE (ECJ). Case C-640/15 Minister for Justice and Equality v. Tomas Vilkas, EU:C:2016:346

EUROPEAN COURT OF JUSTICE (ECJ). Case C-241/15 Niculaie Aurel Bob-Dogi, EU:C:2016:385

EUROPEAN COURT OF JUSTICE (ECJ). Case C-270/17 PPU Openbaar Ministerie v Tadas Tupikas, EU:C:2017:628

EUROPEAN COURT OF JUSTICE (ECJ). Case C-271/17 PPU Openbaar Ministerie v. Sławomir Andrzej Zdziaszek, EU:C:2017:629

HIGH COURT OF THE REPUBLIC OF IRELAND. Judgment of 12th March 2018. Record No. 2013 EXT 295, Record No. 2014 EXT 8, Record No. 2017 EXT 291, The Minister for Justice and Equality v. Artur Celmer, Justice Donnelly, Dublin, 12th March 2018. Disponível em: <http://www.statewatch.org/news/2018/mar/ireland-Minister-v-Celmer-final.pdf>. Acesso em: 13 jun. 2019.

Legislação

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. COUNCIL FRAMEWORK DECISION of 13 June 2002 on the European arrest warrant and the surrender procedures between Member States (2002/584/JHA). Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32002F0584>. Acesso em: 13 jun. 2019.

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. COUNCIL FRAMEWORK DECISION 2009/299/JHA of 26 February 2009 amending Framework Decisions 2002/584/JHA, 2005/214/JHA, 2006/783/JHA, 2008/909/JHA and 2008/947/JHA, thereby enhancing the procedural rights of persons and fostering the application of the principle of mutual recognition to decisions rendered in the absence of the person concerned at the trial. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009F0299&from=EN>. Acesso em: 13 jun. 2019.

PARLAMENTO EUROPEU. CARTA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS DA UNIÃO EUROPEIA (2000/C 364/01). Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_pt.pdf>. Acesso em: 13 jun. 2019.

UNIÃO EUROPEIA. TRATADO DE LISBOA (versão consolidada). Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_2&format=PDF>. Acesso em: 13 jun. 2019.

Outros

EUROJUST. Case Law by the Court of Justice of the EU on the European Arrest Warrant. January 2017. Disponível em: <http://www.eurojust.europa.eu/doclibrary/Eurojust-framework/caselawanalysis/Case%20Law%20by%20the%20Court%20of%20Justice%20of%20the%20EU%20on%20the%20European%20Arrest%20Warrant%20(Jan%202017)/2017-01_EAW-case-law_EN.pdf>. Acesso em: 13 jun. 2019.

EUROPEAN COMISSION. European Arrest Warrant, European e-Justice Portal. Disponível em: <https://e-justice.europa.eu/content_european_arrest_warrant-90-en.do>. Acesso em: 13 jun. 2019.

UNITED NATIONS SECRETARY GENERAL OFFICE. Report of the Secretary-General: The rule of law and transitional justice in conflict and post-conflict societies (S/2004/616), 2004. Disponível em: e <https://www.un.org/ruleoflaw/what-is-the-rule-of-law/>. Acesso em: 13 jun. 2019.

GOVERNANÇA E SEGURANÇA MARÍTIMA NO ATLÂNTICO SUL: PERSPECTIVAS E COMPARAÇÕES A PARTIR DA UNIÃO EUROPEIA E DOS PAÍSES DO MERCOSUL

Rita de Cassia Oliveira Feodrippe[1]

Resumo

O artigo apresenta uma análise comparativa das atuações da União Europeia (UE) e dos países que fazem parte do Mercosul sob a perspectiva da segurança e da governança marítima no Atlântico Sul. Considerando que ambos os núcleos regionais se encontram em diferentes estágios de integração, a pesquisa investiga se o grau de desenvolvimento institucional e legal entre os Estados se reflete nos resultados das ações observadas. Parte-se da hipótese de que sim, ou seja, que quanto mais avançado o processo de integração entre os países que atuam na segurança marítima do Atlântico Sul, em seus contextos regionais, mais efetivos são os ganhos para a estrutura de governança construída. Os resultados apontam para forte integração regional entre as Marinhas de Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai, ainda que cada país possua políticas e estratégias marítimas individuais. Por outro lado, a União Europeia apresenta esforço em nível organizacional para implementar seus planos de segurança marítima e projetar-se como ator-referência em âmbito global.

Palavras-chave

Segurança Marítima; Atlântico Sul; América do Sul; União Europeia.

Abstract

This paper aims at presenting a comparative analysis between the roles of the European Union (EU) and the member-countries of Mercosur in regards to maritime safety, security and governance in the South Atlantic. It acknowledges that both regions are developing in different levels of integration, allowing the research to ascertain whether the institutional and legal degrees of relations between the countries are reflected in their actions' results. Our hypothesis is affirmative, that is, the more advanced a regional integration process between countries en-

1 Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Estudos Marítimos da Escola de Guerra Naval, com bolsa de pesquisa pela Fundação Ezute. Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Federal Fluminense. Contato: ritafeodrippe@gmail.com.

rolled in maritime security of the South Atlantic is, the more effective their gains for a governance framework are. Results suggest a strong regional integration between the Navies of Brazil, Argentina, Paraguay and Uruguay, even though each country has its own maritime policies and strategies. On the other hand, the European Union provides an organizational effort to implement its maritime security plans, so that it can project itself as a global player in such field.

KeyWords

Maritime Security/Safety; South Atlantic; South America; European Union.

Introdução

O tema do trabalho corresponde ao papel da União Europeia, do Mercosul e de seus respectivos países-membros na construção de um quadro de governança no Atlântico Sul, a partir de suas atuações em prol da segurança marítima (vertentes de *safety* e *security*)[2] na região. Delimita-se a temática pela escolha dos atores analisados (União Europeia e países do Mercosul — Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai) e dos tópicos de segurança abrangidos (pirataria no Golfo da Guiné, no que concerne à *security*, e tráfego aquaviário entre os portos litorâneos sul-americanos e africanos, com relação à *safety*).

A importância do trabalho está associada à relevância econômica do Atlântico Sul, uma região que abrange rotas entrecruzadas de navegação, além de possuir reservas de recursos, como petróleo e gás. O oceano conecta os mercados produtores e consumidores das Américas com Europa, África e Ásia, sendo espaço de comércio entre as costas leste e oeste da América do Sul e do continente africano, respectivamente. Países como Brasil, Nigéria e Angola são grandes explotadores[3] de petróleo em plataformas *offshore*, o que atrai interesses de empresas estrangeiras e expressivos investimentos em logística

2 Apesar de o Brasil adotar, oficialmente, a expressão "segurança marítima" de forma abrangente, o idioma inglês utiliza dois vernáculos que diferenciam a essência das atribuições, especialmente no contexto da Organização Marítima Internacional (OMI): *maritime security* diz respeito à noção de proteção e defesa contra ameaças ou ações que possuem o intuito de dano, como temas de pirataria, terrorismo marítimo, tráfico de drogas e pessoas pelo mar, conflitos interestatais, entre outros tópicos que não são tratados no âmbito da OMI. Por sua vez, *maritime safety* corresponde a assuntos endereçados ao *Maritime Safety Committee* da Organização, como prevenção de acidentes no mar, proteção à saúde dos trabalhadores da indústria marítima e cuidados com o meio ambiente marinho. Para uma discussão conceitual sobre os termos ver BUEGER, Christian. What is maritime security?. In: **Marine Policy**, Cardiff: Elsevier, vol. 53, mar., 2015, p. 159-164, e BEIRÃO, André Panno. Segurança no mar: que segurança?. In: BEIRÃO, André Panno; PEREIRA, Antônio Celso Alves (Orgs.). **Reflexões sobre a Convenção do Direito do Mar**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2014.

3 O termo "explotação" corresponde à atividade de retirada de recursos do leito marinho para aproveitamento econômico, não devendo ser confundido com "exploração", palavra que designa a prospecção, ou pesquisa, acerca da existência de tais recursos.

e infraestrutura. Deve-se, pois, compreender ameaças e riscos às atividades marítimas comerciais desses e de outros países.

Quanto à justificativa da pesquisa, observa-se a necessidade de aproximar os campos do direito e da ciência política, cujos objetos e sujeitos de estudo encontram-se constantemente em fricção. Busca-se também apresentar um dos focos centrais dos estudos marítimos, sob a perspectiva de relações internacionais, pois os debates sobre segurança no mar são recentes e ainda restritos no Brasil. Além disso, uma revisão dos oito volumes já publicados da *Revista do Programa de Direito da União Europeia* — Cátedra Jean Monnet da FGV Direito Rio demonstra o pioneirismo do tema escolhido para o público-alvo do curso.

Mediante o contexto apresentado, o problema se resume à seguinte pergunta: o nível de integração institucional entre os atores analisados reflete no resultado de suas iniciativas pela segurança da porção meridional do Atlântico? A hipótese de que se parte é afirmativa, apontando para a maior efetividade da ação dos atores conforme mais integradas forem suas instituições regionais.

Assim, o objetivo principal do trabalho é comparar duas abordagens regionais — uma europeia e outra sul-americana — quanto à manutenção de uma governança no mar pelo combate a ameaças de segurança marítima. Especificamente, analisam-se as iniciativas da União Europeia no Golfo da Guiné, por um lado, e dos países do Mercosul no Atlântico Sul, por outro. O método da pesquisa é primordialmente qualitativo, a partir de levantamento bibliográfico de fontes primárias e secundárias, complementado pela coleta e análise de dados disponibilizados por departamentos estatais, empresas e organizações não governamentais.

Subsequente a esta introdução, a primeira parte do artigo apresenta o quadro institucional de governança e segurança marítima no Atlântico Sul, explicando conceitos e listando mecanismos de cooperação. A seguir, explora-se a atuação da União Europeia contra a pirataria no Golfo da Guiné, pelo acesso a políticas, estratégias e relatórios que permitam avaliar as conquistas dos projetos CRIMGO (Critical Maritime Routes in the Gulf of Guinea Programme) e GoGIN (Gulf of Guinea Inter-Regional Network). Em terceiro lugar, investigam-se as iniciativas conjuntas dos países do Mercosul pela segurança do tráfego marítimo, com foco nas atividades da CAMAS (Coordenação da Área Marítima do Atlântico Sul). Por fim, seguem-se os resultados alcançados na conclusão do trabalho.

1. Governança e segurança marítima no Atlântico Sul

Desde o estabelecimento da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS) em 1986, a região é observada como um cenário marítimo sem turbulências políticas, servindo como contraponto à perspectiva militar e securitária da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN). Os 24 países que fa-

zem parte da ZOPACAS[4] relacionam-se amistosamente, compartilhando um passado colonial e históricos de escravização que mesclaram suas culturas, idiomas e relações comerciais e diplomáticas nos últimos duzentos anos.

Editado em 2014 pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), o livro "O Brasil e a segurança no seu entorno estratégico: América do Sul e Atlântico Sul"[5] apresenta um panorama complexo sobre defesa e segurança, destacando as principais ameaças que o Estado brasileiro enfrenta atualmente. Seccionado em duas partes, dedica a última à análise específica do ambiente marítimo, atentando para os impactos globais e regionais do Atlântico Sul, especialmente a partir da perspectiva brasileira.

A busca por uma mentalidade ou identidade atlântica engloba aspectos econômicos, políticos e culturais que sustentem a ideia de uma estrutura institucionalmente organizada, em que atores mantenham relações cooperativas. O enfrentamento de ameaças deve ser coordenado, de forma que não haja perturbações ao transporte marítimo que conecta as costas leste da América do Sul e oeste da África. Como parte do sistema marítimo mundial, o Atlântico Sul é a principal via de exportação de *commodities* dos países que são banhados por ele, assumindo importância geopolítica fundamental para a região.[6]

Em 2017, foi a vez da revista Contexto Internacional, publicada pelo Instituto de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, lançar um volume especial sobre o Atlântico Sul.[7] Focando no papel do regionalismo para a ordem internacional, a relevância da ZOPACAS foi revitalizada, especialmente considerando a marca e o conceito associados à "Amazônia Azul", espaço delineado a partir das definições da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM) e marcado pela riqueza de recursos naturais e biodiversidade marinha.[8]

---

4 África do Sul, Angola, Argentina, Benin, Brasil, Cabo Verde, Camarões, Congo, Costa do Marfim, Gabão, Gâmbia, Gana, Guiné-Conacri, Guiné-Bissau, Guiné-Equatorial, Libéria, Namíbia, Nigéria, República Democrática do Congo, São Tomé e Príncipe, Senegal, Serra Leoa, Togo e Uruguai — conforme site do Itamaraty. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/paz-e-seguranca-internacionais/151-zona-de-paz-e-cooperacao-do-atlantico-sul>. Acesso em: 2 jun. 2018.

5 DE MORAES, Rodrigo Fracalossi; NASSER, Reginaldo Mattar (Orgs.). O Brasil e a segurança no seu entorno estratégico: América do Sul e Atlântico Sul, Brasília: IPEA, 2014.

6 SILVA, Antonio Rui de Almeida. O Atlântico Sul na Perspectiva da Segurança e da Defesa. In: DE MORAES, Rodrigo Fracalossi; NASSER, Reginaldo Mattar (Orgs.). **O Brasil e a segurança no seu entorno estratégico**: América do Sul e Atlântico Sul, Brasília: IPEA, 2014, p. 201-202.

7 HOFFMANN, Andrea Ribeiro; MARCONDES, Danilo (Orgs.). Maritime Regions and the South Atlantic. In: Contexto Internacional, Rio de Janeiro, vol. 39, mai./ago., 2017.

8 A marca Amazônia Azul® foi patenteada pela Marinha do Brasil (MB) e assumiu nomeação estratégica nos planos e políticas desta Força Armada. Ver site oficial da MB. Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/content/amazonia-azul>. Acesso em: 4 jun. 2018.

Se, por um lado, a perspectiva geopolítica de segurança marítima é centralizada,[9] por outro, o uso sustentável dos recursos oceânicos e sua avaliação como ecossistema frágil[10] são elementos transversais que enriquecem a discussão sobre a construção de um *framework* de governança responsável. O foro multilateral da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) caracteriza, também, uma oportunidade de projeção de política externa que atrai atores considerados extrarregionais, como Portugal,[11] para consolidação de um entendimento comum acerca das diversas abordagens permitidas pelos aspectos simultâneos de complexidade e simplicidade do Atlântico Sul.

Na esfera da segurança marítima, especificamente, citam-se os diversos exercícios navais realizados em conjunto pelas Marinhas amigas da região, que buscam construir mecanismos de colaboração e adestramento dos oficiais envolvidos. Promovido pelas forças navais do Comando dos Estados Unidos para a África, o Exercício *Obangame Express* ocorre anualmente, sendo a edição de 2018 a sua oitava e incluindo mais de 30 países.[12] Outros exemplos são: Exercício Naval *Atlantic Tidings*, Operação Ibsamar, Exercício Internacional Atlasur e Operação Felino.

Essa cooperação é importante, uma vez que a segurança marítima possui caráter transnacional e "requer esforço coordenado dos Estados envolvidos, o que, por sua vez, reforça o papel dos atores regionais, por mais diferenciados que eles sejam".[13] A concepção securitária do Atlântico Sul assume caráter global, já que as ameaças enfrentadas podem se ramificar para outras áreas, como a Europa e a América do Norte. Assim,

> o conceito de "segurança marítima", [...] "proteção contra atos criminosos no mar intencionalmente perpetrados", é item essencial à agenda geoestratégica da região. A segurança marítima tornou-se

9 Ver, por exemplo, LIMA, Marco Aurélio de Andrade. **Atlântico Sul**: Ameaças e Cooperação. XVI Curso de Especialização em Relações Internacionais, Brasília: 2015; ABDENUR, Adriana Erthal; DE SOUZA NETO, Danilo Marcondes. O Brasil e a cooperação em defesa: a construção de uma identidade regional no Atlântico Sul. In: **Revista Brasileira de Política Internacional**, vol. 57, n. 1, 2014, p. 5-21.

10 Ver SOARES, Marcelo de Oliveira. Climate change and regional human pressures as challenges for management in oceanic islands, South Atlantic. In: **Marine Pollution Bulletin**, vol. 131, jun., 2018, p. 347-355.

11 Ver CRUZICHI, Isabella; RIZZI, Kamilla Raquel. A CPLP como mecanismo de atuação do Brasil no Atlântico Sul: a ampliação da cooperação e os desafios e a possibilidade de liderança. In: **Revista Brasileira de Estudos Africanos**, v. 2, n. 4, jul./dez., 2017, p. 32-63.

12 Informações disponíveis no site oficial do Departamento de Defesa dos Estados Unidos: <https://www.defense.gov/News/Article/Article/1480881/exercise-obangame-express-2018-starts>. Acesso em: 4 jun. 2018.

13 FIGUEIREDO, Eurico de Lima; MONTEIRO, Álvaro Augusto Dias. O Papel do Brasil na Segurança Marítima do Atlântico Sul. In: **Revista da Escola de Guerra Naval**, Rio de Janeiro, vol. 21, n. 1, jul./dez., 2015, p. 31.

tema recorrente dos Estudos Marítimos que têm os oceanos como objeto de análise. Recorrente e, importante frisar, também, abrangente, porquanto concerne, de modo geral, a todos os oceanos e mares globais, dos quais o Atlântico Sul, mar de interesse estratégico do Brasil, não constitui exceção.[14]

2. Atuação da União Europeia contra pirataria no Golfo da Guiné

A consideração da UE como ator de segurança marítima se concentra na garantia da livre navegação, conforme previsto pela CNUDM. A Estratégia de Segurança Marítima adotada em 2014 serviu como início de uma atividade crescente da organização em fornecer resposta às ameaças nos mares. Além das instituições europeias e dos Estados-membros, agências especializadas em salvaguarda, controle de pesca, guarda costeira e de fronteira foram criadas e aprimoradas, para atender aos objetivos apresentados na Estratégia.

Além das operações de policiamento interno entre os países do continente, a organização expandiu sua política externa para incorporar a ideia de se tornar um *player* global de segurança marítima. Participar de intervenções navais na costa da Somália (Operação Atalanta) e no Mediterrâneo (Operação Sophia) impulsionou a União Europeia, no enquadramento de sua Política de Defesa e Segurança, a explorar outros ambientes de atuação, como o Golfo da Guiné.

Em série dedicada à dimensão marítima da segurança europeia, o instituto *Palgrave Studies in European Union Politics* editou um amplo trabalho que revisou os principais conceitos de poder e segurança marítima, com foco nas pretensões da UE.[15] A principal contribuição da obra é tratar a organização como um corpo legal coeso, cuja tradição marítima é celebrada holisticamente — o continente europeu assistiu à ascensão de diversas potências navais, desde o Império Romano até o Império Britânico, passando por Portugal, Espanha, Holanda e França. Assim, a história da Europa no mar é vista num *continuum* que, atualmente, cristaliza princípios democráticos na garantia do mar como "bem comum da humanidade".

Neste sentido, uma região que tem concentrado a atenção da UE é o Golfo da Guiné, em que a organização reconhece ser necessária uma maior proatividade, conforme materializado pelo programa CRIMGO, lançado em 2013.[16] Envolvendo quase duzentos participantes individuais em sua criação e con-

14 Ibid., p. 52.
15 GERMOND, Basil. The Maritime Dimension of European Security: Seapower and the European Union, Londres: Palgrave Macmillan, 2015.
16 Ibid, p. 186-187.

solidação, a iniciativa contou com sete países beneficiários e dois associados, tendo criado centros regionais de treinamento, vigilância e coordenação. Focado em modernizar as estruturas africanas de combate à pirataria, o projeto foi oficialmente concluído em 2016.[17]

A continuação das atividades na região é, atualmente, incorporada pela Rede GoGIN, que compreende um período de quatro anos entre 2016 e 2020. O objetivo principal é consolidar a arquitetura de Yaoundé (cidade na República de Camarões), que congrega diversas autoridades da África central e ocidental na luta contra as ameaças à segurança marítima. Rica em recursos energéticos que são explorados, principalmente, por petroleiras estrangeiras em consórcios com as empresas nacionais, a costa oeste africana representa importante fronteira econômica para os países europeus.

Segundo dados da agência Oceans Beyond Piracy em relatório publicado sobre os índices de 2017, o número de incidentes de pirataria permaneceu constante em relação a 2016, de forma que as águas do Golfo da Guiné ainda constituem área de alto risco para a navegação mercante. Apesar disso, conforme indicação no site,

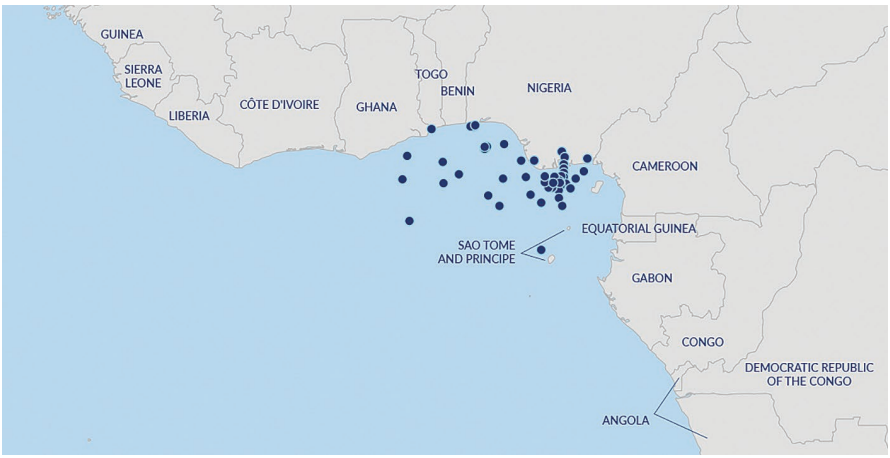
> [r]egional navies continued to enhance their enforcement capabilities through the acquisition of new naval assets, more multinational exercises, and further development of the Yaoundé Process-based information sharing architecture. This is reflected in an increase in the patrol days recorded for regional navies and a 27 percent increased rate of responses to attack incidents by maritime enforcement agencies.[18]

O mapeamento dos ataques indica concentração nas áreas costeiras, sugerindo que as causas dos crimes estão relacionadas ao contexto doméstico dos países cujas Zonas Econômicas Exclusivas (ZEE) funcionam como extensão para ação criminosa. A Nigéria (Delta do rio Níger) concentra a maior parte dos pontos — incidentes ocorridos contra navios ancorados, que aguardavam atracação para carregamento de petróleo.

17 Informações, dados e estatísticas disponíveis em: <https://criticalmaritimeroutes.eu/projects/crimgo> e <https://criticalmaritimeroutes.eu/projects/gogin>. Acesso em: 4 jun. 2018.

18 Disponível em: <http://oceansbeyondpiracy.org/reports/sop/west-africa>. Acesso em: 5 jun. 2018.

Figura 1 — Mapa dos ataques na África ocidental



Fonte: OCEANS BEYOND PIRACY. Piracy and Armed Robbery Against Ships in West Africa 2017. In: **The State of Maritime Piracy 2017:** *assessing the economic and human cost.*[19]

3. Atuação dos países do Mercosul pela garantia de segurança do tráfego marítimo

Apesar de os dispositivos legais que criam e regulam os direitos e deveres entre os países do Mercosul mencionarem a importância do transporte marítimo e do uso dos recursos do mar, não há provisão ou declaração oficial conjunta do organismo sobre segurança marítima no Atlântico Sul. O que se observam são posicionamentos individuais ou diálogos bilaterais sobre temas que podem ser enquadrados na agenda securitária, sendo a guerra das Malvinas (1982) o exemplo mais claro no tocante à vertente de *security* do conceito.[20]

É possível também realizar o mapeamento da participação dos países-membros no fórum multilateral da Organização Marítima Internacional, de maneira que os argumentos sejam alinhados. As votações nos diversos comitês e subcomitês da OMI demonstram que, em certos assuntos, Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai (Estados considerados nesta pesquisa) assumem uma postura de bloco para aprovação de demandas específicas.

Em seminário realizado em 2016 na Escola de Guerra Naval (Rio de Janeiro, Brasil), o Coordenador da Área Marítima do Atlântico Sul (CAMAS) realizou apresentação sobre iniciativas de cooperação nesse oceano, com foco na ga-

19 Ibid.

20 Uma discussão sobre o tópico pode ser encontrada em LINDEMAYER, Eléa Lopes. **O conflito das Ilhas Malvinas:** motivos que causaram o ressurgimento do tema e possibilidades de resolução.Trabalho de Conclusão de Curso na Graduação de Relações Internacionais da Universidade do Sul de Santa Catarina, Florianópolis, 2013.

rantia da segurança marítima.[21] No aspecto de *safety*, ou salvaguarda, do trânsito aquaviário, cita-se o Plano para a Coordenação da Defesa do Tráfego Marítimo Interamericano (1966), que aproximou as Marinhas parceiras na região com a missão de "coordenar as ações inerentes à Direção, Controle e Proteção do Tráfego Marítimo na Área Marítima do Atlântico Sul, a fim de contribuir para a Segurança das Linhas de Comunicações Marítimas".[22]

É especialmente relevante o desenvolvimento de tecnologias para o compartilhamento de informações, a partir da implementação conjunta de sistemas abrangentes que permitem a troca de dados sobre navios mercantes, integrando o panorama de identificação de embarcações de superfície.[23] A gestão coordenada do conhecimento aperfeiçoa recursos e beneficia as atividades navais de vigilância, detecção, identificação e classificação de dados, contribuindo para o exercício de responsabilidade das autoridades marítimas de cada país (no caso do Brasil, tal função é centralizada na Marinha).

Quadro 1 — Instrumentos legais que estabelecem o CAMAS

País	Diploma
República Argentina	Decreto do Poder Executivo Nacional Nº 2033/66 de 20 de setembro de 1966
República Federativa do Brasil	Despacho Presidencial de 11 de março de 1967, exposição de motivos nº 198, de 9 de novembro de 1966, do Ministério da Marinha
República Del Paraguay	Resolução Nº 500 del 13 de julio de 1967, do Comandante em Chefe das Forças Armadas do Paraguai
República Oriental Del Uruguay	Resolução Nº 42294 do Poder Executivo, de 6 de dezembro de 1967

Fonte: CAMAS. Iniciativas de Cooperação no Atlântico Sul.[24]

21 Entre 12 e 23 de março de 2018, uma equipe de países sul-americanos (Argentina, Chile, Colômbia, Paraguai e Prefeitura Naval Argentina) realizou o Curso Internacional de Oficial de Controle Naval de Tráfego Marítimo (OCONTRAM), um desdobramento das parcerias regionais na América do Sul. PELCASTRE, Julieta. Marinhas de nações parceiras melhoram sua capacidade de segurança marítima. In: **Diálogo Revista Militar Digital** — Fórum das Américas, 30 maio 2018. Disponível em: <https://dialogo-americas.com/pt/articles/partner-nation-naval-forces-improve-maritime-security-capacities>. Acesso em: 5 jun. 2018.

22 CAMAS. Iniciativas de Cooperação no Atlântico Sul. In: **Seminário CEPE-EGN**, Segurança Marítima no Atlântico Sul, 15 jun. 2016. Disponível em: <https://goo.gl/6rFA5G>. Acesso em: 5 jun. 2018.

23 Sobre o Sistema de Informações sobre o Tráfego Marítimo, ver site oficial do Comando do Controle Naval do Tráfego Marítimo (COMCONTRAM). Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/comcontram>. Acesso em: 5 jun. 2018.

24 CAMAS. Iniciativas de Cooperação no Atlântico Sul. In: **Seminário CEPE-EGN**, Segurança Marítima no Atlântico Sul, 15 jun. 2016. Disponível em: <https://goo.gl/6rFA5G>. Acesso em: 5 jun. 2018.

A Agência Nacional de Transportes Aquaviários do Brasil (ANTAQ) consolida diversos documentos sobre transporte marítimo no âmbito do Mercosul. Segundo o Portal ANTAQ, "a matéria [de transporte marítimo] é analisada pelo Subgrupo de Trabalho Nº 5 (SGT Nº 5), relativo a transportes, e, em específico, pela Comissão de Especialistas em Transporte Marítimo do MERCOSUL".[25] A ata mais recente disponível no site corresponde a 25ª reunião, ocorrida em junho de 2016, e chama atenção pelo teor comercial da discussão, incluindo o apontamento de que seria necessário haver um acordo base entre as partes no tocante ao Projeto de Acordo Multilateral de Transporte Marítimo do Mercosul. Essa necessidade se mostraria especialmente relevante levando em consideração as discussões de mesma temática do bloco com a União Europeia.[26]

Conclusão

A pesquisa encontrou três resultados principais. No que concerne ao objetivo central do trabalho, compararam-se duas abordagens diferenciadas regionalmente, apesar de ambos os atores analisados projetarem seus interesses de segurança marítima no mesmo espaço (Atlântico Sul). A variação de vertente entre *safety* e *security* mostrou-se fundamental para estabelecer os parâmetros de análise e comparação. Tanto a União Europeia quanto os países do Mercosul trabalham pela governança do oceano em questão, mas em perspectivas diferentes — embora complementares.

No combate contra a pirataria no Golfo da Guiné, a UE apresenta-se como organismo coeso, integrado, que aposta na estratégia de capacitar os países da África, empregando a tecnologia como instrumento facilitador para o compartilhamento de informações e modernização naval. Apesar de seus esforços, porém, os níveis de incidentes na região permanecem altos, o que pode indicar que o *framework* proposto ainda está em fase inicial de elaboração, ou seja, é cedo para avaliar os resultados pretendidos.

Quanto aos países do Mercosul, a proximidade entre as autoridades marítimas (civis ou militares) demonstra ser fator essencial para o sucesso das iniciativas operacionais e administrativas que aproximam Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai na salvaguarda do tráfego aquaviário. Atuando mais no lado *safety* do conceito apresentado, tais países exploram suas fortes relações econômicas no intuito de padronizar sistemas e facilitar o comércio exterior realizado pela via do mar.

---

25 Ver página dedicada ao assunto ("Transporte marítimo no Mercosul"), disponível em: <http://portal.antaq.gov.br/index.php/navegacao/maritima-e-de-apoio/atos-internacionais/transporte-maritimo-no-mercosul>. Acesso em: 5 jun. 2018.

26 MERCOSUR. XXV Reunión de la Comisión de Especialistas em Transporte Marítimo del Mercosur / Subgrupo de Trabajo N. 5 (SGT N. 5), Montevideo, República Oriental del Uruguay, 1 a 3 jun. 2016.

Assim, a integração entre os atores analisados reflete parcialmente no resultado de suas iniciativas no Atlântico Sul, uma vez que a UE dedicou-se prévia e internamente à construção de um arcabouço legal e institucional para guiar sua projeção na dimensão marítima da segurança. Os países sul-americanos, por sua vez, mostram intensa e contínua comunicação em níveis hierárquicos superiores, mesmo sem um ato normativo expresso e único que condicione as posturas do Mercosul como bloco na área da segurança marítima.

Acredita-se que exista amplo espaço para aprofundamento e discussão, de forma a continuar uma pesquisa comparativa solidificada em aspectos tanto qualitativos quanto quantitativos. Entende-se que o diálogo entre o direito internacional e marítimo, de um lado, e as ciências políticas e relações internacionais, de outro, é condicionante para a elaboração de estudos que visem à otimização de políticas públicas no campo da segurança e da governança marítima.

Referências bibliográficas

Obras

DE MORAES, Rodrigo Fracalossi; NASSER, Reginaldo Mattar (Orgs.). **O Brasil e a segurança no seu entorno estratégico:** América do Sul e Atlântico Sul, Brasília: IPEA, 2014.

GERMOND, Basil. **The Maritime Dimension of European Security:** Seapower and the European Union, Londres: Palgrave Macmillan, 2015.

HOFFMANN, Andrea Ribeiro; MARCONDES, Danilo (Orgs.). Maritime Regions and the South Atlantic. In: **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, vol. 39, maio/ago., 2017.

Artigos

ABDENUR, Adriana Erthal; DE SOUZA NETO, Danilo Marcondes. O Brasil e a cooperação em defesa: a construção de uma identidade regional no Atlântico Sul. In: **Revista Brasileira de Política Internacional**, vol. 57, n. 1, 2014, p. 5-21.

BEIRÃO, André Panno. "Segurança no mar": que segurança?. In: BEIRÃO, André Panno; PEREIRA, Antônio Celso Alves (Orgs.). **Reflexões sobre a Convenção do Direito do Mar**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2014.

BUEGER, Christian. What is maritime security?. In: **Marine Policy**, Cardiff: Elsevier, vol. 53, mar., 2015, p. 159-164.

CRUZICHI, Isabella; RIZZI, Kamilla Raquel. A CPLP como mecanismo de atuação do Brasil no Atlântico Sul: a ampliação da cooperação e os desafios e a possibilidade de liderança. In: **Revista Brasileira de Estudos Africanos**, v. 2, n. 4, jul./dez., 2017, p. 32-63.

FIGUEIREDO, Eurico de Lima; MONTEIRO, Alvaro Augusto Dias. O Papel do Brasil na Segurança Marítima do Atlântico Sul. In: **Revista da Escola de Guerra Naval**, Rio de Janeiro, vol. 21, n. 1, jul./dez., 2015, p. 25-62.

LIMA, Marco Aurélio de Andrade. **Atlântico Sul:** Ameaças e Cooperação. XVI Curso de Especialização em Relações Internacionais, Brasília: 2015.

SILVA, Antonio Rui de Almeida. O Atlântico Sul na Perspectiva da Segurança e da Defesa. In: DE MORAES, Rodrigo Fracalossi; NASSER, Reginaldo Mattar (Orgs.). **O Brasil e a segurança no seu entorno estratégico:** América do Sul e Atlântico Sul, Brasília: IPEA, 2014, p. 201-202.

SOARES, Marcelo de Oliveira. Climate change and regional human pressures as challenges for management in oceanic islands, South Atlantic. In: **Marine Pollution Bulletin**, vol. 131, parte A, jun., 2018, p. 347-355.

Este livro foi produzido pela FGV Direito Rio,
composto com a família tipográfica Gotham
e impresso em papel offset,
no ano de 2019.

ISBN 978-85-9597-035-9



FGV DIREITO RIO