

DA UNIÃO EUROPEIA PARA O MUNDO*

Nuno Cunha Rodrigues**

Introdução

Os estudos internacionais constituem uma seara de inegável complexidade para as investigações acadêmicas. Debruçar-se sobre seus temas centrais em um contexto histórico como o nosso, tão marcado pela acelerada interconectividade planetária e seus violentos desdobramentos, requer um considerável e abrangente esforço imaginativo. Afinal, os eventos que parecem influir sobre a conformação da dinâmica internacional são inúmeros e, não raramente, oriundos dos mais diferentes pontos do globo. Embora desafiadora, a tarefa certamente aporta uma inestimável contribuição teórica e reflexiva para aqueles que pretendem compreender os dilemas primordiais do tempo presente. Em razão disso, a Revista de Ciências do Estado se propôs a navegar pelas águas de tais estudos ao lançar o dossiê *Estudos internacionais: da União Europeia para o mundo* em parceria com o Centro de Excelência Jean Monnet da UFMG (CJM-UFMG). Na esteira de nossa proposta, o palco europeu é tomado como um ponto de referência a partir do qual se pretende pensar, avaliar e problematizar as tendências políticas, econômicas e culturais do mundo contemporâneo.

Nesse sentido, a entrevista que conduzimos com o professor Dr. Nuno Cunha Rodrigues, que se segue nas próximas páginas, oferece apontamentos particularmente elucidativos. Docente da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, nosso entrevistado é Doutor em Ciências Jurídico-Econômicas pela mesma instituição. Em sua visão, a Europa encontra-se em meio a sérios impasses decorrentes tanto do declínio relativo da importância do Velho Mundo diante da reorganização do sistema internacional, quanto das debilidades do arranjo institucional que estruturam a comunidade econômica e política europeia. Diante do quadro complexo da cena internacional, o professor também indicou alguns movimentos que, em sentir, tendem a configurar a arena global nas décadas vindouras.

Agradecemos imensamente a generosidade do Professor Nuno Rodrigues, que trouxe luz ao nosso dossiê e com seu brilhantismo nos instiga incessantemente a nos debruçar sobre os Estudos Internacionais. Desejamos às leitoras e aos leitores uma excelente leitura e

* Entrevista elaborada e realizada por Lucas Antônio Nogueira Rodrigues, Pedro Luiz Rodrigues Barreto, Theo Augusto Apolinário Moreira Fonseca Apolinário, Maria Regina Duarte Reis.

** Universidade de Lisboa, Portugal.

que as seguintes páginas possam revelar alguns dos mistérios que envolvem a trama internacional.

Entrevista

Revista de Ciências do Estado: Professor, a cena internacional atravessa um profundo processo de transformação, talvez o mais dramático desde o fim da Guerra Fria. De fato, o contexto histórico em que nos encontramos parece ser, em muitos aspectos, diferente daquele no qual as principais iniciativas de integração regional (como União Europeia e Mercosul) foram concebidas: testemunhamos o que aparenta ser um acirramento das tensões geopolíticas, uma crise da globalização econômica, uma estagnação do multilateralismo. Como o senhor enxerga o futuro da integração, sobretudo nos contextos sul-americano e europeu? Que tipo de papel esses e outros projetos de integração devem desempenhar nessa nova realidade internacional? E, mais especificamente, qual o impacto da globalização econômica no sistema de contratações públicas, especialmente no que tange à comunidade europeia?

Professor Doutor Nuno Cunha Rodrigues: Podemos dizer o seguinte: no passado, a nível mundial, aquilo que assistimos era a organização dos países de acordo com blocos políticos. Tínhamos os países do Leste de um lado, os países ocidentais por outro lado, e havia uma divisão entre poder militar e poder econômico. O poder econômico estava, e continua a estar, nos Estados Unidos da América (EUA), e o poder militar era também dos EUA, mas também da antiga URSS, atualmente da Rússia. Mas a verdade é que nos últimos anos temos assistido à criação de uma nova potência econômica a nível mundial, que é a China. E, com isso há, um deslocamento dos problemas que se colocam a nível geoestratégico para a Ásia, e, portanto, temos atualmente duas grandes potências a nível econômico: os EUA, por um lado, e a China, por outro.

Um país que continua como potência militar sem prejuízo da América e da China é a Rússia. Depois temos a União Europeia (UE). Em meio a isso, qual é o papel da União Europeia? A UE tem ficado para trás em vários domínios, em particular no domínio tecnológico. Ouvimos falar de empresas tecnológicas a nível mundial como a “GAFAM” — Google, Apple, Facebook, Amazon e Meta — e outras empresas muito conhecidas como a Huawei e a Samsung, mas nenhuma é europeia. A Europa está, de fato, num grande impasse. Qual é o poder que a UE tem hoje em dia? A meu ver — é o que eu tenho escrito e defendido

— trata-se de um poder regulatório, ou seja, o poder de editar normas que influenciam o comportamento a nível mundial. A regulação sobre proteção de dados é um exemplo. O primeiro regulamento sobre proteção de dados foi aprovado na UE em 2016, e serviu de inspiração para outros países, nomeadamente o Brasil se inspirou nessa legislação. Portanto, hoje em dia, em termos geoestratégicos, a situação mundial é diferente da que era há 30 ou 40 anos, com o fim do Muro de Berlim, com a emergência do bloco económico chinês, se quiserem, e com a perda cada vez maior da relevância da UE enquanto potência económica.

Paralelamente a tudo isso, a nível mundial, também temos assistido a uma configuração do comércio internacional, em grande medida face à gradual perda de importância da organização mundial de comércio. Desde a Rodada de Doha, assiste-se, de fato, a uma paralisia da Organização Mundial do Comércio (OMC) em grande medida resultado de uma clivagem, de uma grande diferença que há sobre a perspectiva internacional entre os países desenvolvidos, por um lado, e os países em vias de desenvolvimento, por outro lado.

Essa circunstância, quer do ponto de vista geoestratégico a nível mundial, quer ao nível da paralisia da OMC, tem levado ao surgimento de políticas neo-protecionistas por diferentes Estados que procuram tomar vantagem da incapacidade do funcionamento da OMC. Refiro concretamente, por exemplo, aos BRICS, aos EUA e, curiosamente, verificamos isso na própria UE. Se, 20 ou 15 anos atrás, ela procurava evitar políticas protecionistas — e, inclusive, era muito aberta ao comércio externo e à globalização — nos últimos anos, também tem vindo a assumir políticas neoprotecionistas, que ficaram à vista sobretudo depois do COVID-19. Assim, temos esta situação complexa, mas como ela pode ser resolvida e qual o papel dos projetos de integração regional a este propósito?

O que a UE tem procurado fazer para contrariar essa paralisia de uma abordagem multilateral do comércio internacional é relançar, através de acordos bilaterais de comércio, os chamados acordos de nova geração. O exemplo paradigmático do acordo de nova geração foi o primeiro celebrado com o Canadá, o chamado Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA). Podemos citar também um outro acordo que se tentou fazer com os Estados Unidos durante a administração Obama, mas que depois ficou suspenso sob a administração Trump, o Transatlantic Trade Investment Partnership (TTIP).

Assim, a União Europeia tem procurado replicar este modelo de acordos de comércio de nova geração com outros países como os países do Mercosul, que ainda não entrou efetivamente em vigor, mas que é muito semelhante ao acordo com o Canadá e outros

acordos com o Japão, com a Índia, que está ainda a ser negociado. Há dias foi celebrado um acordo com a Nova Zelândia.

No entanto, para este poder negocial da União Europeia no contexto bilateral ser afirmado, é fundamental ter presente, de fato, o processo de integração regional que representa a União Europeia com os 27 Estados. Pois, se não fosse a existência da União Europeia, dificilmente qualquer um dos Estados singulares que fazem parte do bloco conseguiria ter esse poder. Eventualmente, a Alemanha ou a França, mas países como Portugal, Hungria, República Tcheca, ou mesmo a Polónia, não conseguiriam de fato afirmar-se na cena internacional. Daí a importância da existência de blocos econômicos regionais que permitem a esses países ganhar escala no plano mundial, negociar acordos bilaterais e, no contexto atual, relançar o comércio internacional face à paralisia da rede mundial do comércio.

E para responder mais diretamente a pergunta, estes projetos de integração têm um papel fundamental e estão à vista. Aliás, eles têm sido relançados em diferentes locais a nível mundial. A Associação das Nações do Sudeste Asiático (ASEAN), por exemplo, ou mesmo na América do Norte, com o México, os Estados Unidos e o Canadá, na América Latina há o acordo que foi celebrado entre os países da costa Oeste — o Chile, o Peru, o Equador— e que tem procurado de fato trazer esta essa ligação entre países para responder aos desafios que se colocam hoje em dia com a estagnação do multilateralismo, para utilizar a expressão usada na pergunta.

E sobre impacto da globalização no sistema de contratações públicas, à primeira vista, a contratação pública, aparenta ter uma dimensão tipicamente nacional. Mas a verdade é que ela é frequentemente utilizada a nível mundial como um obstáculo não pautal, o que implica, muitas vezes, em políticas protecionistas que impedem a concorrência por parte de outros operadores económicos a nível mundial.

Isto se verifica com particular acuidade no caso dos BRICS ou dos países em vias de desenvolvimento que procuram evitar a concorrência de outros operadores na contratação pública, fechando ou reduzindo as possibilidades de eles se apresentarem em licitações públicas. Na União Europeia procurou-se evitar que isso funcionasse dessa maneira criando um mercado interno de contratação pública em que os países não podem discriminar reciprocamente os operadores económicos. Mas, a nível mundial, isso não é assim. Os países que não fazem parte do chamado acordo de compras públicas ou, com sotaque do Brasil, Acordo sobre Compras Governamentais (GPA), o Government Procurement Agreement da

OMC, continuam a seguir políticas protecionistas no que diz respeito à contratação pública, como é o caso, por exemplo, do Brasil, mas mesmo a Índia e a África do Sul.

A União Europeia, como vos tenho dito, ultimamente tem seguido políticas mais protecionistas também ao nível da contratação pública. Aquilo que vamos assistir no futuro, e não quero estar a falar muito, é que a União Europeia, tendo liberalizado a contratação pública internamente, fazendo parte do acordo sobre compras governamentais da OMC, e procurando que outros Estados não sigam políticas protecionistas, vai tomar medidas de retaliação, ao nível da contratação pública, contra os Estados que não abram contratação pública.

Portanto, é provável que, por exemplo no caso do Brasil, se o país não aderir efetivamente ao Acordo de Compras Governamentais, as empresas brasileiras tenham mais dificuldade para entrar na União Europeia ao nível da contratação pública, devido a esta lógica de retaliação, de reciprocidade, que a União Europeia seguirá. Assistiremos esse processo na globalização económica no futuro. As relações deixam de ser feitas numa lógica multilateral e passam a ser feitas numa lógica bilateral de reciprocidade e, ao mesmo tempo, de retaliação quando isso seja necessário em virtude das políticas protecionistas tomadas pelos países.

Revista de Ciências do Estado: Desde seu início, como Comunidade do Carvão e do Aço, a integração europeia consistiu em uma iniciativa com preocupações marcadamente económicas. Nada obstante, ao longo de seu desenvolvimento institucional, a Europa integrada foi gradativamente assumindo também dimensões de outra natureza para além de mercados, comércio, consumo e produção. Ela também passou a cuidar de questões relativas à cidadania, à política externa, de segurança às fronteiras e ao território. Parece que, em paralelo, a comunidade económica concebesse de igual modo, uma espécie de comunidade política supranacional. Nessa perspectiva, como o professor vê a interação entre essas duas comunidades no seio da Europa? De que forma o carácter mais político da União a diferencia de outras propostas de integração regional? Que tipo de desafios isso impõe?

Professor Doutor Nuno Cunha Rodrigues: É uma questão interessante. A União Europeia começou desde sempre como uma comunidade económica, ou seja, numa tentativa de fazer funcionar uma zona de comércio livre e, depois, evoluindo para um mercado interno comum, com uma união aduaneira, respondendo aos problemas que se verificaram a seguir

à Segunda Grande Guerra, em que existiam falta de matérias primas, em que tínhamos uma Europa devastada, em que se percebeu que só através da solidariedade entre os povos é que se poderia reerguer a Europa traumatizada pela guerra. Portanto, inicialmente, o projeto europeu, foi sobretudo um projeto econômico, construído com uma dimensão econômica. E, depois, este projeto foi avançando, foi percorrendo as etapas teóricas da união aduaneira, à zona de comércio livre, ao mercado interno, à união econômica e monetária.

Foi durante a década de 90 que se iniciaram os primeiros passos para a afirmação da união econômica e monetária, que culminou na criação de uma moeda única na Europa, o euro. Não é única em todos os 27 Estados-Membros pois há alguns que ainda não têm o euro como moeda em circulação. Foi no Tratado de Maastricht que se afirmou a união econômica e monetária enquanto uma nova política da União Europeia e que se percebeu que era também necessário dotá-la de uma dimensão política mais acentuada, por um lado, e mais humana, por outro lado. Por isso, foi instituída no texto dos tratados a cidadania europeia — é cidadão europeu qualquer nacional de um Estado-Membro — dando, portanto, uma dimensão mais humana à UE, com direitos que são consagrados precisamente aos cidadãos europeus. Afirmou-se a política externa e de segurança comum, a chamada PESC, também na revisão de 92 e, portanto, trouxe para a arena do projeto europeu uma dimensão política estava mais arredada.

Porém, isto não significa que se tenha afirmado uma comunidade política supranacional. Há muitas doutrinas sobre esta questão. sobre se a União Europeia é ou não é um Estado federal. Em rigor, a União Europeia não é um Estado federal, não é um Estado como o Brasil. Em parte, o sucesso do funcionamento do projeto europeu assenta-se numa lógica de *checks and balances*, entre uma dimensão federal de algumas instituições — por exemplo, a Comissão Europeia, que tem uma lógica de funcionamento muito federal (os comissários são independentes dos Estados-Membros, tomam decisões apenas no interesse da UE) — com uma lógica também intergovernamental, em que os Estados estão representados nessa qualidade, por exemplo, no Conselho da União Europeia e no Conselho Europeu.

Portanto, a União Europeia não é ainda uma comunidade política supranacional. É uma comunidade política seguramente. Tem traços federais, mas também tem traços intergovernamentais. É por isso que muitos caracterizam a União Europeia como sendo uma ordem internacional *sui generis*. Não é nem uma organização internacional de tipo federal

ou um Estado Federal, nem uma organização de tipo intergovernamental como, por exemplo, as Nações Unidas o são.

Nesse sentido, tipicamente, esta dimensão política da União Europeia ficou mais para trás da dimensão econômica. Muitas vezes os decisores econômicos tentaram fazer avançar o mais depressa possível na dimensão econômica, até de forma, eu diria, um pouco precipitada. Na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa há vários professores que já falaram sobre as deficiências estruturais da união econômica e monetária, que foi construída de uma forma pouco pensada, enquanto a dimensão política ficou inacabada. Por isso, assistiram-se muitas vezes a impasses políticos no funcionamento da União Europeia, que, por exemplo, culminaram com o Brexit, em que rapidamente os ingleses, até por fruto de uma certa dimensão histórica, se aperceberam que não queriam mais avançar no projeto europeu e acabaram por optar por sair da União Europeia.

Há, portanto, desafios que se colocam ao aprofundamento do projeto político europeu. Por exemplo, na questão da legitimidade democrática. O projeto europeu tem legitimidade democrática? Em parte, tentou-se atenuar isso. Os deputados para o Parlamento Europeu são eleitos diretamente por todos os Estados-Membros, mas eles não decidem tudo. Os Estados-Membros continuam a decidir, por exemplo, no Conselho da União Europeia e no Conselho Europeu. Há uma dimensão intergovernamental. Mas como ultrapassar esse limite? Como avançar mais em um momento em que há alguns Estados querem retroceder no processo europeu? O Reino Unido saiu da União Europeia, a Holanda teve recentemente eleições e porventura vai discutir a permanência ou não na União Europeia. É uma questão de muita complexidade.

Há muitas incertezas sobre como é que podemos avançar mais em termos políticos da União Europeia. Tentou-se avançar no passado. Houve um grande entusiasmo, no processo de construção da União Europeia durante a década de 90 e da década de 2000, com sucessivas revisões de tratados. O Tratado de Maastricht em 1992, o Tratado de Amesterdão em 1997, o Tratado de Nice de 2001, aprofundou tudo. E depois queria-se avançar para um tratado constitucional em que ficaria afirmado primado sobre as Constituições dos Estados-Membros. A partir daí resfriaram-se os ânimos porque esse projeto de tratado constitucional fracassou apesar de ter sido acolhido, em parte, depois no Tratado de Lisboa. Mas fracassou por quê? Por uma questão muito simples. Basicamente esse tratado tinha previsto no artigo um que ele prevaleceria sobre as Constituições dos Estados-Membros. Isso não foi aceito

politicamente. Nenhum Estado-Membro aceitou que um tratado prevalecesse sobre as suas constituições. E esta é uma realidade que dificilmente se pode ultrapassar.

A União Europeia tem de caminhar sempre num sentido de satisfazer aquilo que são os anseios do povo europeu, ou dos povos europeus, da opinião pública europeia. Isso ficou à vista, por exemplo, com a guerra na Ucrânia, rapidamente a opinião pública europeia, a maioria da opinião pública se pôs do lado da Ucrânia. E então os políticos europeus rapidamente apoiaram a Ucrânia, manifestando aquilo que é o anseio e o desejo dos povos europeus.

Eu diria que neste momento, do ponto de vista económico, nós temos questões na União Europeia. A união económica e monetária não está bem desenhada. Ela procurou mimetizar, replicar o exemplo americano de funcionamento, mas a Europa não são os Estados Unidos. A Europa não é uma zona monetária ótima. Nos Estados Unidos da América, vemos nos filmes que se alguém ficar desempregado hoje em Nova Iorque e amanhã tiver um bom emprego em Los Angeles, muda de emprego. Ou aqui no Brasil. Se alguém ficar hoje desempregado em Belo Horizonte e amanhã tiver um bom emprego em Fortaleza, eventualmente até muda de cidade e de emprego. Mas, na Europa, é difícil, por exemplo, que um português que hoje fique desempregado em Lisboa, amanhã mude para Varsóvia, na Polónia, para ir trabalhar.

Há barreiras linguísticas e culturais que não existem em países como o Brasil ou os Estados Unidos da América. E isso é que impede, de fato, um funcionamento também da união económica e monetária e, portanto, o modelo americano não podia ser replicado para o modelo europeu. Há ainda mais uma nota ser feita: na Europa, não temos um orçamento federal como existe no Brasil ou existe nos Estados Unidos. E, portanto, estes modelos de funcionamento político e económico variam muito de país para país e de comunidade para comunidade.

Revista de Ciências do Estado: Eventos como a deflagração da guerra entre Rússia e Ucrânia e a eclosão da pandemia de Covid-19 colocaram as redes globais de suprimentos sob profundo estresse. De forma concomitante, tais acontecimentos não só expuseram as fragilidades dos institutos da globalização, mas também contribuíram para que esses mesmos institutos se tornassem instrumentos de disputas entre atores internacionais. Diante de um quadro de crescente instabilidade e risco, o comércio internacional parece atravessar uma mudança de lógica. A busca por eficiência e competitividade, que até aqui foi preponderante,

passa a dar lugar ao imperativo da segurança, sobretudo nos setores energético e alimentar. Nesse sentido, perguntamos: na sua visão, como isso afeta o futuro do projeto europeu? Essas mudanças nas políticas comerciais globais podem influenciar a legislação fiscal europeia e a maneira como os Estados lidam com suas próprias finanças?

Professor Doutor Nuno Cunha Rodrigues: Esses eventos realmente provocaram uma reavaliação significativa das dinâmicas globais, especialmente no que diz respeito ao comércio e à segurança. Quanto ao impacto no futuro do projeto europeu, há diversos cenários que passam pela UE procurar uma maior autonomia e resiliência em setores-chave, como energia e alimentação, visando reduzir a dependência de fornecedores externos, através do chamado *nearshoring* (proximidade dos locais de produção face aos locais de consumo). Isso pode levar a um aumento da produção interna e desenvolvimento de novas políticas industriais, bem como novas estratégias para garantir a segurança do abastecimento.

A UE pode igualmente rever a política comercial externa, procurando acordos que não apenas promovam a eficiência econômica, mas também considerem aspectos de segurança e sustentabilidade. Isso poderia implicar em exigências mais rigorosas em termos de padrões ambientais, sociais e de segurança alimentar. Estas alterações podem igualmente influenciar a legislação fiscal europeia, nomeadamente através de incentivos fiscais a empresas comunitárias.

Afinal, a resposta da UE a esses eventos pode ser multifacetada e dependerá não apenas de fatores econômicos, mas também políticos, sociais e culturais. A capacidade de encontrar um equilíbrio entre a busca por segurança e a manutenção dos princípios de livre comércio e cooperação internacional será crucial para o futuro do projeto europeu.

Revista de Ciências do Estado: Pensando em uma das principais pautas que hoje se destacam no âmbito mundial, o desenvolvimento sustentável e a responsabilidade ambiental têm sido amplamente discutidos e estão entre as prioridades da União Europeia. De que maneira a União Europeia coopera com outros países e organizações globais para enfrentar desafios ambientais transfronteiriços, como a poluição atmosférica e a gestão de recursos naturais compartilhados? Além disso, as metas do bloco econômico nesse sentido são suficientes para tratar a questão?

Professor Doutor Nuno Cunha Rodrigues: A UE estabeleceu objetivos ambiciosos relacionados ao desenvolvimento sustentável e à responsabilidade ambiental. Por exemplo, a UE comprometeu-se a alcançar a neutralidade de carbono até 2050 e implementar a Estratégia da UE para a Biodiversidade até 2030. No entanto, a eficácia dessas metas depende da implementação efetiva de políticas, investimentos significativos e monitoramento constante para garantir o progresso.

É importante reconhecer que os desafios ambientais transfronteiriços exigem uma abordagem global e colaborativa, e as metas da UE, embora ambiciosas, podem precisar de ajustes contínuos para enfrentar adequadamente esses desafios. A cooperação internacional será essencial para criar um impacto significativo na proteção do meio ambiente e na promoção do desenvolvimento sustentável em escala global.

Revista de Ciências do Estado: Gostaríamos de propor uma pergunta um pouco mais aberta, um exercício prospectivo que, tendo em vista o momento atual, tanto das iniciativas de integração sul-americanas quanto das europeias, possa servir para construir um futuro possível ou um horizonte a ser buscado. Assim, Professor, estamos muito curiosos para saber qual a sua utopia de bloco ou de união? Quais desenhos institucionais o senhor proporia para mudar o que está posto? Para qual direção parece caminhar o direito de integração e, em última instância, a própria humanidade?

Professor Doutor Nuno Cunha Rodrigues: O futuro ideal para blocos de integração econômica como a União Europeia ou o Mercosul deve basear-se na colaboração, equidade e sustentabilidade.

Tal implica uma estrutura que transcenda fronteiras políticas e econômicas, envolvendo não apenas governos, mas também empresas, sociedade civil, instituições acadêmicas e cidadãos, promovendo uma colaboração aberta e transparente.

Um bloco econômico deve estar comprometido com a sustentabilidade ambiental, energética e social, estabelecendo metas ambiciosas para redução de emissões, conservação de recursos naturais e promoção de práticas comerciais responsáveis.

Deve valorizar a diversidade cultural, étnica e econômica, buscando reduzir as disparidades entre regiões e países membros, promovendo a inclusão e o respeito aos direitos humanos em todas as suas formas.

Deve ainda ter uma estrutura resiliente capaz de lidar com crises globais, sejam elas sanitárias, ambientais ou econômicas, através de mecanismos de solidariedade entre os membros e uma rápida resposta coordenada.

Por fim, e em termos institucionais, o modelo deve ser flexível e adaptativo, por forma a evoluir de acordo com as necessidades e desafios emergentes. Uma estrutura com órgãos de governança eficazes, representativos e transparentes, capazes de tomar decisões de forma ágil e democrática.

Tive muito gosto em estar aqui, na UFMG, e em responder às vossas pertinentes questões!

Como citar esta entrevista: RODRIGUES, Nuno Cunha. Da União Europeia para o mundo. Entrevistadores: RODRIGUES, Lucas Antônio Nogueira; BARRETO, Pedro Luiz Rodrigues; REIS, Maria Regina Duarte; FONSECA, Theo Augusto Apolinário Moreira. *Revista de Ciências do Estado*, Belo Horizonte, v. 8, n. 2, p. 1–12, 2023.

Realizada em 27.11.2023

Publicada em 31.12.2023



Atribuição-NãoComercial-CompartilhaIgual 4.0 Internacional