

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO

LETÍCIA FIGUEIREDO FERREIRA

**RUPTURA E ANUÊNCIA COM O CONSENSO LIBERAL: A CRISE DOS PIGS, A
AUSTERIDADE EUROPEIA E A AUTOPROTEÇÃO SOCIAL E NACIONAL**

RIO DE JANEIRO

2019

Letícia Figueiredo Ferreira

**RUPTURA E ANUÊNCIA COM O CONSENSO LIBERAL: A CRISE DOS PIIGS, A
AUSTERIDADE EUROPEIA E A AUTOPROTEÇÃO SOCIAL E NACIONAL**

Dissertação apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (PEPI/IE/UFRJ), como requisito parcial para a obtenção do título de mestre em Economia Política Internacional.

Orientador: Prof. Dr. Maurício Metri

Rio de Janeiro

2019

FICHA CATALOGRÁFICA

F383 Ferreira, Leticia Figueiredo
Ruptura e Anuência com o Consenso Liberal: a crise dos PIIGS, a Austeridade Europeia e a Autoproteção Social e Nacional / Leticia Figueiredo Ferreira. – 2019.
155 p. ; 31 cm.

Orientador: Mauricio Medici Metri
Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional, 2019.
Bibliografia: f. 148 - 155.

1. Dívidas soberanas - PIIGS. 2. Integração regional - Europa. 3. Crise – Dívidas soberanas. I. Metri, Mauricio Medici, orient. II. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Instituto de Economia. III. Título.

CDD 330.9

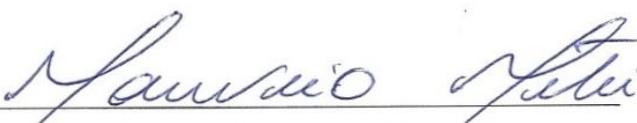
Letícia Figueiredo Ferreira

**RUPTURA E ANUÊNCIA COM O CONSENSO LIBERAL: A CRISE DOS PIIGS, A
AUSTERIDADE EUROPEIA E A AUTOPROTEÇÃO SOCIAL E NACIONAL**

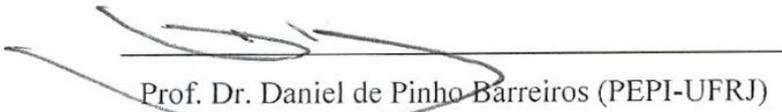
Dissertação apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (PEPI/IE/UFRJ), como requisito parcial para a obtenção do título de mestre em Economia Política Internacional.

Aprovada em 04 de Fevereiro de 2019.

Banca Examinadora:



Prof. Dr. Maurício Médici Metri (PEPI-UFRJ) (Orientador)



Prof. Dr. Daniel de Pinho Barreiros (PEPI-UFRJ)



Prof. Dr. Carlos Eduardo Ferreira de Carvalho (PPGRI San Tiago Dantas - PUC-SP)

Para meu avô José (*in memoriam*), que, depois de sobreviver ao “apocalipse dos trabalhadores” em Portugal e à guerra em Angola, construiu com muito esforço um lar para a nossa família no Brasil.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente a Deus, por, em toda a sua benevolência, ter me concedido as competências necessárias para seguir na efêmera jornada do plano material e no longo processo de evolução do plano espiritual. À Nossa Senhora de Fátima, pela proteção diária e pelo amparo nos momentos de aflição. À espiritualidade, pela serenidade necessária para aceitar o que não posso mudar, pela coragem para mudar aquilo que posso e pela sabedoria para distinguir um do outro.

Em segundo lugar, às mulheres da minha vida. À minha mãe, Graça, que têm sido minha mãe, pai, amiga e maior exemplo. Pelo ombro em que sempre encontrei alívio para chorar, respirar fundo e voltar à luta. Por espalhar flores pela existência de todos que cruzam o seu caminho e, mais do que tudo, por ter me ensinado a ser e ter orgulho da mulher que me tornei. Minha luz, minha fortaleza durante todas as tempestades. A você, meu agradecimento eterno.

À minha avó, Helena, minha segunda mãe, ou “mãe duas vezes”, como ela prefere, pelo carinho e cuidados constantes. Por ter criado a mim e aos meus irmãos e por, mesmo depois de tantos anos, ainda ter paciência para as minhas rabugices. À minha avó de criação, Maria, que há muito entrou para a família, pela companhia e trabalho incansável, pelo bom humor, pela preocupação e pela dedicação em fazer as nossas vidas e rotinas serem mais leves.

À minha irmã, Giulia, com quem dividi o útero e mais vinte e quatro anos de vida, pelas vivências conjuntas, pelas alegrias e pelo aprendizado compartilhado. A ela e ao meu cunhado, Nicolas, por dividirem comigo a intensidade das criaturas da água, pelas risadas, pelos passeios, por me apresentarem à vida de gateira e pelo resguardo quando necessário.

Ao meu irmão, Victor, pela força e apoio para carregar as tristezas profundas que por vezes nos acometem e pelo humor perspicaz que sempre coloca um sorriso em nossos rostos.

À amiga Thayane, por ter entrado de supetão na minha vida e nunca mais ter saído. Pelo carinho, pelas palavras, pelo apoio constante na minha jornada acadêmica e em todas as minhas empreitadas, até mesmo as mais delirantes. Por visar meu bem e me advertir ao me ver escolher caminhos desnecessariamente tortuosos. Por compartilhar comigo a sabedoria de Valter Hugo Mãe de que “quem tem menos medo de sofrer, tem maiores possibilidades de ser feliz”.

A Ariane, por ter me acompanhado nos longos anos do processo de descoberta do eu verdadeiro e pelo suporte especial nos últimos meses, essencial para a conclusão deste trabalho.

Aos amigos do mestrado, Caroline, Pedro e Vinícius, pela companhia nas horas difíceis e também nas necessárias oportunidades de descontração. Por dividirem e tentarem sanar angústias comuns, das mais diversas, e por tornarem esses dois últimos anos mais divertidos.

A Diego (*in memoriam*) e a Dora, pela companhia e pelo amor incondicional.

Ao professor Maurício Metri pelos ensinamentos, pelos conselhos e orientação atenciosos e por acreditar nas minhas capacidades. Sobretudo, por me despertar o gosto pela Economia Política Internacional e pelo mundo da docência e da academia.

Aos professores Daniel Barreiros e Carlos Eduardo Carvalho por terem aceitado o convite para compor minha banca de defesa e pelos comentários valiosos, que ajudaram a aprimorar esta dissertação e que também servirão de reflexão para trabalhos futuros.

Ao professor Leonardo Valente, pelo convite para coordenar o Laboratório de Estudos Asiáticos da UFRJ e pelo voto de confiança. Pela oportunidade única de crescimento pessoal e profissional e pela grata surpresa dos frutos inesperados e que nos levam mais longe.

Aos alunos do Laboratório, por humildemente aceitarem minhas orientações e pitacos. Com vocês, aprendi muito mais do que ensinei. Aos graduandos e, particularmente, aos já formados e que agora integram programas de pós-graduação, seguimos juntos na resistência contra o desmonte do ensino público superior e da comunidade científica brasileira. Avante.

À UFRJ, universidade que me acolheu e foi minha segunda casa durante seis anos. Sua luta será sempre a minha, agora, nos tempos difíceis que se iniciam, mais do que nunca.

Por fim, à CAPES pelo financiamento essencial para a realização desta pesquisa.

“O neoliberalismo é um instrumento ideológico encobridor de um projeto de dominação, à semelhança do que foi o liberalismo econômico no alvorecer do sistema capitalista”

J.J. Calmon de Passos, O Futuro do Estado e do Direito do Estado: Democracia, Globalização e Neonacionalismo

RESUMO

FERREIRA, Letícia Figueiredo. **Ruptura e Anuência com o Consenso Liberal: A Crise dos PIIGS, a Austeridade Europeia e a Autoproteção Social e Nacional.** Dissertação. Mestrado em Economia Política Internacional. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional, 2019.

Partindo da tese do Duplo Movimento de Karl Polanyi, da sua reinterpretação por José Luís Fiori e dos conceitos geoestratégicos formuladas por Nicholas Spykman, o presente trabalho tem como objetivo investigar a crise das dívidas soberanas no grupo de países que formam o acrônimo PIIGS: Portugal, Irlanda, Itália, Grécia e Espanha. Por meio de uma análise histórica sustentada em elementos geopolíticos e geoeconômicos, espera-se demonstrar a influência dos Estados Unidos sobre a organização do espaço europeu. Sua política econômica teve a Alemanha como pivô, país que se torna o líder da integração, enquanto sua política de segurança subordinou a segurança do continente à Organização do Tratado do Atlântico Norte, interditiando a formação de uma comunidade de segurança europeia autônoma. Tal configuração, associada à ascensão de uma nova ordem liberal global, embasaria as instituições e regras de funcionamento da União Europeia e da União Monetária Europeia, na origem das desestabilizações da zona do euro. Um exame dos efeitos da adoção de políticas liberalizantes, que amarraram as políticas fiscais e cambiais dos PIIGS, e das medidas de austeridade impostas como contrapartida ao resgate financeiro desses países demonstram, ainda, que as movimentações populares e político-partidárias que se materializaram nos mesmos foram guiadas por demandas de proteção social e restauração da soberania nacional.

Palavras-chave: Integração europeia; PIIGS; crise das dívidas soberanas; autoproteção social; inserção soberana.

ABSTRACT

FERREIRA, Letícia Figueiredo. **Ruptura e Anuência com o Consenso Liberal: A Crise dos PIIGS, a Austeridade Europeia e a Autoproteção Social e Nacional.** Dissertação. Mestrado em Economia Política Internacional. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional, 2019.

Based on Karl Polanyi's Double Movement thesis, its reinterpretation by José Luís Fiori and the geo-strategic concepts formulated by Nicholas Spykman, this work aims to investigate the sovereign debt crisis in the group of countries that form the acronym PIIGS: Portugal, Ireland, Italy, Greece and Spain. Through a historical analysis based on geopolitical and geoeconomic elements, we expect to demonstrate the influence of the United States on the organization of the European space. U.S. economic policy placed Germany as its pivot, the country that became the leader of the integration, while its security policy subordinated the continent's security to the North Atlantic Treaty Organization, thereby preventing the formation of an autonomous European security community. Such configuration, coupled with the rise of a new global liberal order, would set the institutions and functioning rules of the European Union and the European Monetary Union, leading to the future destabilization of the euro zone. An examination of the effects of the adoption of liberalizing policies, which tied the fiscal and exchange policies of the PIIGS countries, and of the austerity measures imposed as a counterpart to the financial rescue of those countries, also demonstrate that the popular and political-party movements that materialized in these countries were guided by demands for social protection and restoration of national sovereignty.

Keywords: European integration; PIIGS; sovereign debt crisis; social self-protection; sovereign insertion.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AAA - Aliança Anti-Austeridade

AEU - Ato Único Europeu

AN - Aliança Nacional (*Alleanza Nazionale*)

ANEL - Gregos Independentes (*Anexártiti Éllines*)

BANIF - Banco Internacional do Funchal

BCE - Banco Central Europeu

BE - Bloco de Esquerda

CAHWT - Campanha Contra os Impostos sobre Moradias e Água (*Campaign Against Home and Water Taxes*)

CECA - Comunidade Europeia do Carvão e do Aço

CED - Comunidade Europeia de Defesa

CE - Comunidade Europeia

CEE - Comunidade Económica Europeia

CPE - Cooperação Política Europeia

CSCE - Conferência sobre Segurança e Cooperação na Europa

DIMAR - Esquerda democrática (*Dimokratiki Aristera*)

DRY - Democracia Real Já! (*¡Democracia Real Ya!*)

ECU - Unidade Monetária Europeia (*European Currency Unit*)

EFTA - Associação Europeia de Livre Comércio (*European Free Trade Association*)

ERM - Mecanismo de Troca Cambial (*Exchange Rate Mechanism*)

ESF - Fundo Social Europeu (*European Social Fund*)

EPU - União Europeia de Pagamentos (*European Payments Union*)

Euratom - Comunidade Europeia de Energia Atômica

Eurocorps - *European Corps*

Eurofor - *European Operational Rapid Force*

Euromarfor - *European Maritime Force*

FEDER - Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional

FEFF - Fundo Europeu de Estabilização Financeira

FF - *Fiana Fáil*

FG - *Fine Gael*

FMI - Fundo Monetário Internacional

GATT - Acordo Geral de Tarifas e Comércio (*General Agreement on Tariffs and Trade*)

IDE - Iniciativa de Defesa Estratégica

IED - Investimento Externo Direto

IFOR - Forças de Implementação de Paz (*Implementation Forces*)

IME - Instituto Monetário Europeu

JHA - Assuntos Internos e de Justiça (*Justice and Home Affairs*)

M5S - Movimento Cinco Estrelas (*Movimento 5 Stelle*)

MEE - Mecanismo Europeu de Estabilidade

MUR - Mecanismo Único de Resolução

MUS - Mecanismo Único de Supervisão

ND - Nova Democracia

OCDE - Organização para Cooperação Económica e Desenvolvimento (*Organisation for Economic Cooperation and Development*)

OCEE - Organização para a Cooperação Económica Europeia

ONU - Organização das Nações Unidas

OPEP - Organização dos Países Exportadores de Petróleo

OSCE - Organização para a Segurança e Cooperação na Europa

OTAN - Organização do Tratado do Atlântico Norte

PAC - Política Agrícola Comum

PAH - Plataforma dos Afetados pela Hipoteca (*Plataforma de Afectados por la Hipoteca*)

PBPA - Aliança do Povo Antes do Lucro (*People Before Profit Alliance*)

PCP - Partido Comunista Português

PD - Partido Democrata (*Partito Democratico*)

PASOK - Movimento Socialista Pan-Helénico

PESC - Política Externa e de Segurança Comum

PESD - Política Europeia de Segurança e Defesa

PfP - Parceria para a Paz (*Partnership for Peace*)

PIB - Produto Interno Bruto

PJCCM - Cooperação Policial e Jurídica em Assuntos Criminais (*Police and Judicial Co-operation in Criminal Matters*)

PP - Partido Popular

PS - Partido Socialista (Portugal)

PSD - Partido Social Democrata

PSDC - Política de Segurança e Defesa Comum
PSOE - Partido Socialista Operário Espanhol
QSLT - Que se Lixe a Troika
RDA - República Democrática da Alemanha
RFA - República Federal da Alemanha
SEBC - Sistema Europeu de Bancos Centrais
SEL - Esquerda, Ecologia e Liberdade (*Sinistra Ecologia e Libertà*)
SF - *Sinn Féin*
SME - Sistema Monetário Europeu
SP - Partido Socialista (*Socialist Party*) (Irlanda)
SWP - Partido dos Trabalhadores Socialistas (*Socialist Workers Party*)
Syriza - Coalizão da Esquerda Radical (*Synaspismós Rizospastikís Aristerás*)
TEC - Tarifa Externa Comum
UEM - União Económica e Monetária
UEO - União da Europa Ocidental
UME - União Monetária Europeia
URSS - União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1: O esquema geopolítico de Halford Mackinder	44
Figura 2: A projeção azimutal centrada no Polo Norte de Nicholas Spykman	45
Figura 3: A configuração política da Europa em 1947	47
Figura 4: O centro e a periferia da União Europeia	108

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Dívida pública geral (1999-2017)	110
Gráfico 2: Saldo em conta corrente (1999-2017)	111
Gráfico 3: Fluxos de capitais privados (1999-2017)	111
Gráfico 4: Déficit público geral (1999-2017)	112
Gráfico 5: Taxa de desemprego (1999-2017)	114
Gráfico 6: Salários médios anuais (1999-2017)	115
Gráfico 7: Receita pública proveniente de impostos (1999-2017)	115
Gráfico 8: Gastos sociais (1999-2018)	116
Gráfico 9: Gastos públicos com educação (primária a pós-secundária) (1999-2017)	116
Gráfico 10: Gastos públicos em saúde (1999-2017)	117
Gráfico 11: Gastos públicos com pensões (1999-2017)	117
Gráfico 12: Crescimento anual do PIB (1999-2017)	118
Gráfico 13: Taxa de pobreza (2004-2016)	118
Gráfico 14: Índice de Gini (2003-2015)	119

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	16
1 OS “MOINHOS SATÂNICOS” DA AUTORREGULAÇÃO ECONÔMICA E DA EROSÃO DA SOBERANIA NACIONAL	19
1.1 O DUPLO MOVIMENTO DE KARL POLANYI	19
1.1.1 O declínio da civilização liberal do século XIX	19
1.1.2 A origem do mercado autorregulável	22
1.1.3 A autoproteção da sociedade	28
1.1.4 Existência humana estável em uma civilização industrial	34
1.2 A REINTERPRETAÇÃO DE JOSÉ LUÍS FIORI PARA O SÉCULO XX	36
1.2.1 Uma nova economia política internacional	36
1.2.2 O Duplo Movimento internacional	37
1.2.3 A conjuntura da nova era liberal	40
1.3 A GEOPOLÍTICA DO RIMLAND: O LEGADO DE NICHOLAS SPYKMAN PARA A POLÍTICA DE SEGURANÇA ESTADUNIDENSE	42
2 A INTEGRAÇÃO EUROPEIA (1950-1999)	49
2.1 O IDEAL DE UNIDADE EUROPEIA E A ORDEM INTERNACIONAL PÓS 1945	49
2.2 A GEOPOLÍTICA E A GEOECONOMIA DO PROJETO EUROPEU	55
2.2.1 A comunidade político-econômica europeia	55
2.2.1.1 O encorajamento estadunidense e os tempos áureos do pós-guerra	55
2.2.1.2 A revogação do convite de desenvolvimento e a liberalização do espaço europeu	67
2.2.1.3 A consolidação da União Monetária e da moeda comum	79
2.2.2 A comunidade político-securitária europeia e a OTAN	85
2.2.2.1 Da ameaça alemã para a ameaça soviética	85
2.2.2.2 O fim do conflito bipolar e a reorientação da OTAN	92
3 A CRISE DAS DÍVIDAS SOBERANAS (1999-2018)	99
3.1 A GESTAÇÃO DA CRISE	99
3.1.1 Políticas neoliberais e integração negativa	99

3.1.2	O “neomercantilismo” alemão e a armadilha dos PIIGS criada pela UME	104
3.1.3	A nova dinâmica centro-periferia do continente europeu	107
3.2	A ECLOSÃO DA CRISE E O AJUSTE ORTODOXO	109
3.2.1	A desestabilização da zona do euro e as dívidas soberanas	109
3.2.2	A panaceia da austeridade e os efeitos socioeconômicos nos PIIGS	113
3.3	AS REAÇÕES DE PROTEÇÃO SOCIAL E RESTAURAÇÃO DA SOBERANIA	121
3.3.1	A “geringonça” portuguesa	123
3.3.2	A “Guerra da Água” irlandesa	125
3.3.3	A Itália do Movimento Cinco Estrelas e da Liga Norte	129
3.3.4	A “traição” do Syriza	132
3.3.5	A Espanha do <i>Podemos</i>, do <i>Ciudadanos</i> e do <i>Vox</i>	136
	CONSIDERAÇÕES FINAIS	142
	REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA	146

INTRODUÇÃO

O processo de integração europeia teve início após a Segunda Guerra Mundial, na década de 1950, quando uma incipiente reconciliação franco-alemã lançou as bases para a criação da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, da qual também participariam Bélgica, Holanda, Luxemburgo e Itália. Em pouco tempo, a mesma seria expandida para outras áreas, com a criação da Comunidade Europeia de Energia Atômica e da Comunidade Econômica Europeia, ainda nos anos 1950, e alargada geograficamente, com a inclusão da Inglaterra, da Irlanda e da Dinamarca, nos anos 1970, e da Grécia, de Portugal e da Espanha nos anos 1980.

No contexto da Guerra Fria, a Comunidade Europeia seria amplamente patrocinada pelos Estados Unidos, que financiaram a reconstrução econômica da Europa Ocidental e estabeleceram uma aliança militar com os países da região, a Organização do Tratado do Atlântico Norte. Além de buscar boquear o avanço soviético, o estímulo à integração tinha como objetivos consolidar a posição do dólar como moeda de denominação internacional, conforme definido pelos Acordos de Bretton Woods, e vincular a Alemanha ao bloco europeu para impedir a renovação do seu poderio militar. A península seria, portanto, favorecida pela conjuntura internacional, experimentando grande crescimento econômico nesse período.

Após a crise dos anos 1970, porém, os Estados Unidos abandonaram o padrão monetário internacional do dólar-ouro e inauguraram uma nova onda de liberalização econômica e financeira global. Nos anos 1980, em um movimento de reafirmação de hegemonia, Washington retomaria a corrida armamentista com a União Soviética após os anos de *détente* e enquadraria todo o sistema internacional por meio das finanças e da sua moeda, não mais lastreada no ouro. A partir de então, esses passariam a pressionar a Europa Ocidental pela abertura e liberalização dos seus mercados, que, protegidos pelo mercado consumidor estadunidense nas primeiras décadas do conflito bipolar, haviam começado a concorrer com o aliado atlântico.

No início da década de 1990, a dissolução do mundo socialista, por sua vez, consolidou a capacidade de arbítrio militar e monetário dos Estados Unidos e consagrou uma nova ordem liberal, marcada pela globalização financeira e por um novo corolário de desenvolvimento consubstanciado no Consenso de Washington. Na Europa, a criação da União Europeia e a introdução de uma moeda única europeia, o euro, inauguraram uma nova fase da integração, firmada no livre comércio, na livre circulação de mercadorias, serviços, capitais e pessoas, e na livre operação das forças de mercado. O Estado de Bem Estar Social europeu, replicado em outras partes do mundo, começou a dar lugar ao Estado liberal, mínimo e não interventor.

Em 2010, na esteira da crise internacional iniciada nos Estados Unidos em 2008, as economias europeias entraram em recessão, desestabilizando a zona do euro. Com a explosão da dívida pública da Grécia naquele ano, o país precisou ser resgatado pela Troika formada pela Comissão Europeia, pelo Banco Central Europeu e pelo Fundo Monetário Internacional. Logo a mesma seria seguida por Portugal, Irlanda e Espanha. Como contrapartida dos pacotes de resgate, foi fixada a adoção de uma série de medidas de austeridade, que envolviam cortes nos gastos governamentais e aumento dos impostos. A Itália, apesar de não ter recebido ajuda financeira, também foi compelida a sair da crise por meio de um ajuste ortodoxo. O resultado foi o aprofundamento da crise nesses países, conhecidos, pejorativamente, pelo acrônimo PIIGS.

A violência econômica do ajustamento recessivo produziu níveis históricos de desemprego, sobretudo entre os jovens, flexibilização do mercado de trabalho, precarização dos serviços públicos e uma piora generalizada das condições de vida. Em pouco tempo, uma grande agitação social se instalou nesse grupo de países, com a emergência de manifestações antiausteridade conduzidas por sindicatos, partidos e organizações da sociedade civil. Tais mobilizações das sociedades portuguesa, irlandesa, italiana, grega e espanhola tinham como demandas principais a reversão das políticas de austeridade e a restauração da autonomia de decisão política dos seus Estados, corroída pela ação das instituições supranacionais europeias.

Assim, o *objetivo geral* do presente trabalho é analisar a crise das dívidas soberanas dos PIIGS e seus efeitos socioeconômicos. Os *objetivos específicos* são examinar a influência da conjuntura internacional sobre o surgimento e as transformações do bloco europeu; ponderar os efeitos de uma nova ordem liberal, pautada em termos globais, sobre a conformação da União Europeia e a União Monetária Europeia; e esquadrihar as reações antiausteridade que se desenvolveram em Portugal, Irlanda, Itália, Grécia e Espanha.

Formulam-se duas *hipóteses* de que: 1) a integração europeia foi moldada pelos interesses geopolíticos e geoeconômicos dos Estados Unidos no continente; e 2) a crise foi modelada por dois movimentos antagônicos, sendo o primeiro o de liberalização econômica, sancionada pelo Tratado da União Europeia e aprofundado pelas políticas de austeridade adotadas por imposição da Troika, e o segundo, o contramovimento de autoproteção social e nacional dos PIIGS, contrários à mercantilização da vida e à deterioração da soberania nacional.

Como *instrumental teórico*, parte-se de nossa interpretação particular da teoria do Duplo Movimento, entre o princípio do liberalismo econômico e do princípio de proteção social, de Karl Polanyi. Além disso, promove-se um diálogo entre essa e a releitura da obra de Polanyi realizada por José Luís Fiori, que versa sobre a existência de um segundo Duplo Movimento,

na esfera das relações internacionais, entre o princípio do liberalismo econômico e o princípio da territorialidade. Procurando observar a posição geográfica da Europa e as implicações da mesma para a organização do espaço europeu, agrega-se a essas visões, ainda, os fundamentos geopolíticos da teoria do *Rimland* de Nicholas Spykman. A combinação desses três referenciais distintos se destina a responder nossa pergunta de pesquisa, compatibilizando elementos socioeconômicos, políticos e militares no estudo da crise das dívidas soberanas dos PIIGS.

Já a *metodologia* do trabalho envolve, primeiramente, um recuo até os primórdios da integração europeia, em uma abordagem histórica guiada por um problema específico, isto é, a influência dos Estados Unidos sobre o bloco europeu, com destaque para os seus interesses geoeconômicos e geopolíticos, no contexto da Guerra Fria e, posteriormente, a formação de uma ordem internacional neoliberal. Observa-se, outrossim, o papel da Alemanha, hoje a liderança da região, ao longo desse processo. Em segundo lugar, visando investigar os efeitos das políticas neoliberais, realiza-se uma análise qualitativa de indicadores socioeconômicos dos PIIGS entre as décadas de 1990 e 2010. Por fim, empreende-se uma avaliação das reações antiausteridade ocorridas nesses países, em suas particularidades e aspectos comuns.

O trabalho está dividido em três capítulos, além desta introdução e das considerações finais. O *primeiro* capítulo apresenta os referenciais teórico e conceitual desta pesquisa. O *segundo*, por sua vez, analisa o processo de criação e desenvolvimento da, a princípio, Comunidade, e mais tarde, União Europeia, com início nos anos 1950 e se estendendo até 1999, quando começa a circular a moeda comum europeia. O terceiro, finalmente, debruça-se sobre a União Monetária Europeia e a introdução do euro, observando os estágios de gestação e eclosão das crises das dívidas soberanas dos PIIGS, bem como os efeitos sobre esses países e as mobilizações sociais e políticas que neles afloram.

1 OS “MOINHOS SATÂNICOS” DA AUTORREGULAÇÃO ECONÔMICA E DA EROÇÃO DA SOBERANIA NACIONAL

Aquele foi o melhor dos tempos, foi o pior dos tempos; aquela foi a idade da sabedoria, foi a idade da insensatez, foi a época da crença, foi a época da descrença, foi a estação da Luz, a estação das Trevas, a primavera da esperança, o inverno do desespero; tínhamos tudo diante de nós, tínhamos nada diante de nós, íamos todos direto para o Paraíso, íamos todos direto no sentido contrário – em suma, o período era em tal medida semelhante ao presente que algumas de suas mais ruidosas autoridades insistiram em seu recebimento, para o bem ou para o mal, apenas no grau superlativo de comparação

Um Conto de Duas Cidades, Charles Dickens.

1.1 O DUPLO MOVIMENTO DE KARL POLANYI

1.1.1 O declínio da civilização liberal do século XIX

Em sua *magnum opus*, A Grande Transformação, Karl Polanyi, historiador, antropólogo e economista político austríaco, analisa as circunstâncias e estruturas que produziram as duas grandes guerras mundiais e o colapso econômico dos anos 1920, os quais, em última instância, levaram ao declínio da civilização liberal do século XIX. Seu trabalho tem sido alvo de inúmeras interpretações teóricas e aplicações práticas, sendo, por essa razão, necessário ressaltar que a visão da obra do autor aqui apresentada nos é particular, uma vez que foi orientada por uma pergunta de pesquisa específica. Nossa acepção da narrativa e dos conceitos polanyiano servem ao propósito de analisar um período histórico distinto, embora de características análogas, daquele observado por Polanyi, o que demandou um certo grau de abstração e de adaptação conceitual. Isso não invalida nosso esforço de investigação, mas apenas nos aproxima de outras leituras mais livres das formulações polanyianas.

Em sua investigação, Polanyi definiu quatro instituições principais sobre as quais a sociedade do século XIX, seu objeto de estudo, se firmava: o sistema de equilíbrio de poder, o padrão internacional do ouro, o mercado autorregulável e o Estado liberal. Duas delas eram econômicas, duas, políticas; duas eram nacionais, duas, internacionais. A Grande Transformação, livro publicado em 1944, tem como tese central a ideia de que o fim da ordem do século XIX e a subsequente transformação institucional na década de 1930 foram desencadeados pela tentativa utópica do liberalismo econômico de estabelecer um sistema de mercado autorregulável. Esse elemento, segundo Polanyi, havia moldado todos os outros alicerces dessa civilização para tentar assegurar o seu livre funcionamento, conforme será explorado ao longo desta sessão.

O sistema de equilíbrio de poder, que, historicamente, era atingido através de “guerras contínuas entre sócios mutáveis” (POLANYI, 1944, p. 7), produziu uma paz de cem anos, de 1815 a 1914, um fenômeno sem precedentes. A mesma não significou a ausência completa de guerras, mas apenas de uma guerra prolongada e devastadora entre as grandes potências que pudesse acarretar uma ruptura sistêmica. A despeito de esse período ter sido marcado por guerras civis, intervenções revolucionárias e contrarrevolucionárias e uma série de guerras coloniais, todas essas contendas foram limitadas graças à ascensão de um pacifismo pragmático. Em um compromisso tácito entre as grandes potências, a paz de cem anos foi a princípio sustentada pela Santa Aliança, que, através de ações militares conjuntas contra movimentos insurgentes, engendrou uma paz reacionária. Posteriormente, a mesma foi mantida pelo Concerto Europeu, uma entidade difusa e que recorreu de modo menos frequente e opressivo ao uso da força.

Isso porque, durante o Concerto da Europa, emergiu a *haute finance*, uma força muito mais poderosa, interessada na efetivação da paz por razões particulares. Entre o fim do século XIX e o início do século XX, essa funcionou como um elo permanente entre a organização política e econômica do mundo, com o Concerto Europeu atuando apenas em intervalos pontuais. Tratava-se de uma esfera privada de interesse econômico que, todavia, mantinha uma relação de simbiose com os Estados, já que, embora internacional, dependia da organização nacional. O interesse pela paz se mantinha enquanto essa era rentável e não exigia o sacrifício da soberania, não sendo as Altas Finanças pacifistas. Longe disso, guerras entre países pequenos ou entre um país pequeno e uma grande potência não somente eram comuns, como convenientes. Essas só se opunham à guerra no caso de um conflito generalizado entre as grandes potências que pusesse em risco os fluxos econômicos internacionais e, conseqüentemente, seus negócios.

O comércio, que nas civilizações primitivas e arcaicas havia sido uma instituição “militar e guerreira” (POLANYI, 1944, p. 16), agora dependia de um sistema monetário internacional, o qual não funcionaria mediante uma guerra sistêmica. Como resultado, a persistência da paz passara a repousar sobre a economia, que instrumentalizou o equilíbrio de poder para se manter em atividade. Assim, mais do que um mecanismo econômico, o padrão internacional do ouro mostrou possuir uma função política e social crucial, determinante sobre a subsistência das sociedades nacionais. Para Polanyi (1944), o padrão ouro detinha um caráter ambíguo, visto que se, por um lado, representava uma “tentativa de ampliar o sistema doméstico de mercado no campo internacional” (Ibidem, p. 5); por outro, o controle do câmbio era também um instrumento de autodefesa para os Estados. De fato, todas as instituições do século XIX foram sacrificadas para salvá-lo, e, quando ele ruiu, a derrocada dessa civilização foi imediata.

O autor percebe, por conseguinte, que a Primeira Guerra Mundial não foi a origem, mas apenas um sintoma, da derrocada da sociedade do século XIX. O conflito “apenas precipitou e agravou desmesuradamente uma crise que ele não havia criado” (POLANYI, 1944, p. 22), e sim que já estava em curso. A causa primordial da mesma, ele assevera, era a “dissolução do sistema econômico mundial, que se processava desde 1900” e fora “responsável pela tensão política que explodiu em 1914” (Ibidem, p. 22). Como, após a guerra, não se tinha mais um sistema político-econômico, o único caminho a se seguir pareceu ser o retorno à ordem do século XIX. Portanto, a década de 1920 e as revoluções do pós guerra foram pautadas por uma intenção profundamente conservadora. Desenvolvendo argumento análogo ao de Edward Carr em *Vinte Anos de Crise* (1939), Polanyi (1944) aponta que, terminada a guerra, ao invés da busca por novos arranjos, o projeto das grandes potências europeias foi a volta ao sistema do século XIX através da recuperação do equilíbrio de poder e do padrão ouro.

O autor versa, então, sobre a contradição fatal dos tratados de paz, que, não eliminando a causa da crise, aumentaram os obstáculos políticos e econômicos à estabilização. No campo político, tentou-se restaurar o Concerto Europeu por meio da criação da Liga das Nações, mas excluíram-se os derrotados; além de os Estados Unidos e a Rússia terem ficado de fora da organização¹. Impediu-se, pois, a reconstrução do sistema de equilíbrio de poder. No campo econômico, por sua vez, houve uma pressão pelo restabelecimento da economia mundial através da reconstrução do sistema monetário e da organização do crédito. Para restituir a paridade das suas moedas com o ouro, os Estados europeus passaram por uma série de provações e adotaram medidas de controle do déficit fiscal e do câmbio, o que reprimiu, em vez de estimular, o comércio e as transações econômicas, e, eminentemente, a própria vida. A soberania estatal e as instituições sociais foram corroídas.

Centenas de milhões de pessoas haviam sido afetadas pelo flagelo da inflação; classes sociais inteiras, nações inteiras, haviam sido espoliadas. A estabilização da moeda se tornara o ponto focal no pensamento político de povos e governos; a restauração do padrão-ouro era o objetivo supremo de todo o esforço organizado na área econômica. O pagamento dos empréstimos externos e o retorno às moedas estáveis eram reconhecidos como as pedras de toque da racionalidade política. Nenhum sofrimento particular, nenhuma violação de soberania eram considerados um sacrifício demasiado grande para a recuperação da integridade monetária. As privações dos desempregados, sem emprego devido à deflação, a demissão de funcionários públicos, afastados sem uma pensão, até mesmo o abandono dos direitos nacionais e a perda das liberdades constitucionais eram considerados um preço justo a se pagar pelo cumprimento da exigência de orçamentos estáveis e moedas sólidas (POLANYI, 1944, p. 159).

¹ Com o veto do Senado americano à ratificação do tratado e filiação dos Estados Unidos à Liga, além da exclusão da participação da Alemanha derrotada e da Rússia comunista na conferência de paz, o Tratado de Versalhes manteve fora das negociações três das maiores potências mundiais da época.

Frente às dificuldades econômicas dos Estados menores, uma inevitável fuga de capitais se sucedeu. Os choques econômicos começaram nas esferas nacionais e foram transmitidos, via sistema internacional de crédito, da Europa Oriental para a Ocidental, e dessa para os Estados Unidos; enfim desaguando na crise internacional de 1929. Somente nessas circunstâncias, isto é, mediante a destruição das economias europeias, é que o padrão ouro foi abandonado e o sistema econômico do século XIX colapsou de vez. Simultaneamente, o interesse organizado pela paz, representado pela Liga, e seu principal instrumento de atuação, a *haute finance*, começaram a desaparecer da esfera política. Assim, o fracasso do esforço de retorno ao sistema pré 1914 e a destruição completa das instituições do século XIX, processo que há muito vinha sendo gestado, levou a uma transformação abrupta, consubstanciada na revolucionária década de 1930.

Segundo Polanyi (1944), tal década questiona as “proposições absolutas” (POLANYI, 1949, p. 159) do decênio anterior e traz elementos inéditos. Alguns dos seus marcos foram o abandono do padrão ouro pela Grã-Bretanha – posteriormente seguida pelos estadunidenses –; os planos quinquenais na Rússia; o lançamento do New Deal nos Estados Unidos; a revolução nacional-socialista na Alemanha; e o colapso da Liga das Nações em favor dos impérios autárquicos. Nesse cenário de transformação institucional e social, o fascismo e socialismo foram forças vivas e originaram novas formas de economia e de regime político. Na década de 1940, já não havia qualquer vestígio da ordem do século XIX e vivia-se uma conjuntura internacional inteiramente nova, onde os pilares do liberalismo econômico davam lugar à autossuficiência. A Segunda Guerra Mundial, ao contrário da Primeira, acionada pela falência do equilíbrio de poder, foi impulsionada pela dissolução final da economia do século XIX e despontou como um levante mundial contra a ameaça de obliteração do tecido social e nacional.

Polanyi (1944) expõe que as causas do cataclisma da civilização do século XIX repousavam justamente na peculiaridade de a mesma procurar basear-se em fundamentos puramente econômicos, separados das estruturas sociais. Conforme ele explicita ainda no início da obra,

Nossa tese é que a ideia de um mercado autorregulável implicava uma rematada utopia. Uma tal instituição não poderia existir em qualquer tempo sem aniquilar a substância humana e natural da sociedade; ela teria destruído fisicamente o homem e transformado seu ambiente num deserto. Inevitavelmente, a sociedade teria de tomar medida para se proteger, mas, quaisquer que tenham sido essas medidas, elas prejudicariam a autorregulação do mercado, desorganizariam a vida industrial e, assim, ameaçariam a sociedade em mais de uma maneira. Foi esse dilema que forçou o desenvolvimento do sistema de mercado numa trilha definida e, finalmente, rompeu a organização social que nela se baseava (POLANYI, 1944, p. 4)

Nessa civilização, o mercado autorregulável havia passado a controlar todos os aspectos da vida, modelando o padrão ouro, de modo a sujeitar a criação de dinheiro a um mecanismo automático e expandir o sistema de mercado em escala mundial; o sistema de equilíbrio de po-

der, visando a manutenção dos fluxos econômicos através de uma paz pragmática; e o Estado liberal, mínimo e não interventor. Ao fazê-lo, subjugou a sociedade às suas leis, ameaçando aniquilar os seres humanos, o seu habitat e a sua organização produtiva. Nesse contexto, a ascensão de regimes fascistas e socialistas, na Europa, e do New Deal, nos Estados Unidos, responderam, cada um à sua forma, às falhas intrínsecas ao sistema de mercado.

1.1.2 A origem do mercado autorregulável

Recorrendo à história econômica e à antropologia, Polanyi (1944) remonta à revolução industrial para explicar a emergência do sistema de mercado autorregulável. Tal transformação econômica foi responsável por “um progresso miraculoso nos instrumentos de produção” e, simultaneamente, “uma catastrófica desarticulação nas vidas das pessoas comuns” (POLANYI, 1944, p. 35). Em decorrência da introdução e do desenvolvimento do sistema fabril, com máquinas especializadas cuja rentabilidade depende da produção em grande escala, os fatores de produção foram submetidos à lógica de mercado. Esses passaram a ser vendidos e comprados livremente, dirigidos pelo mecanismo automático de oferta-demanda-preço, visando assegurar a sua pronta oferta à indústria e evitar a redução da eficiência e a deseconomia². Em vista disso, abriu-se espaço para a consolidação da economia de mercado, uma estrutura institucional inaudita, e para a imposição de uma forma de organização social específica, a sociedade de mercado.

A partir daí, Polanyi (1944) depreende uma série de consequências, a começar pela conversão do trabalho, da terra e do dinheiro, componentes essenciais à produção, em mercadorias. Nenhum deles é produzido ou constituído para a venda³, sendo o trabalho os próprios seres humanos; a terra, a natureza; e o dinheiro, um símbolo do poder de compra. A descrição desses como mercadorias é, portanto, fictícia. A segunda implicação dessa mudança institucional é que todas as transações se tornaram monetárias e todas as rendas passaram a derivar da venda; tendo sido a existência condicionada à compra de mercadorias com a ajuda de rendas que derivam da venda de outras mercadorias no mercado, inclusive daquelas fictícias. Em terceiro lugar,

² “Uma vez que as máquinas complicadas são dispendiosas, elas só são rentáveis quando produzem grande quantidade de mercadorias. Elas só podem trabalhar sem prejuízo se a saída de mercadorias é razoavelmente garantida, e se a produção não precisar ser interrompida por falta de matérias-primas necessárias para alimentar as máquinas. Para o mercador isto significa que todos os fatores envolvidos têm de estar à venda” (POLANYI, 1944, p. 43).

³ “o trabalho, a terra e o dinheiro obviamente *não* são mercadorias. O postulado de que tudo o que é comprado e vendido tem de ser produzido para venda é enfaticamente irreal no que diz respeito a eles (...) de acordo com a definição empírica de uma mercadoria, eles não são mercadorias” (POLANYI, 1944, p. 78, grifo do autor).

o estabelecimento de uma economia de mercado acarretou uma alteração “na motivação da ação por parte dos membros da sociedade”, da subsistência para o lucro (POLANYI, 1944, p. 44).

Contemporaneamente tratado como algo “natural” e régua para o funcionamento da vida social, o mercado autorregulável não poderia estar mais distante do padrão histórico da humanidade. A instituição do mercado, posterior ao comércio e ao dinheiro, era muito comum em sociedades primitivas e arcaicas, porém seu papel na vida econômica era incidental⁴. Esses eram pequenos e não formavam preços, sendo segregados espacialmente e funcionando à parte do resto da economia, que mantinha a essência doméstica humana e a produção voltada para o uso próprio. O conceito de autorregulação era desconhecido. O surgimento de uma economia de mercado, ou seja, de uma economia controlada e dirigida apenas pelos preços de mercado, que se autorregula sem quaisquer interferências externas, não só é um fenômeno hodierno, como “constituiu uma inversão completa da tendência do desenvolvimento” humano (Ibidem, p. 73).

Embora seja recente, a economia de mercado rompeu violentamente com as condições que a precederam e delineou todas as nossas noções⁵ econômicas e sociais atuais. A esse respeito, Polanyi escreveu extensivamente, não apenas em *A Grande Transformação*, como em trabalhos anteriores e posteriores. Na obra de 1944, Polanyi subverte a teoria econômica clássica, segundo a qual a propensão do homem à barganha, à permuta e à troca cria a necessidade por mercados locais e pela divisão do trabalho, levando ao desenvolvimento do comércio local e do comércio exterior, e até mesmo do de longa distância. Ao contrário, ele afirma, o ponto de partida para o aparecimento dos mercados foi o comércio de longa distância, o qual resulta da “localização geográfica das mercadorias, e da ‘divisão do trabalho’ dada pela localização” (POLANYI, 1944, p. 62), sendo os mercados lugares de encontro para a troca dessas mercadorias.

Logo, o autor demonstra que o comércio se originou de uma esfera externa à sociedade⁶ e nem sempre envolveu a existência de mercados, estando, originalmente, “mais ligado à aventura, exploração, caça, pirataria e guerra” (Ibidem, p. 63). O mercado, ao suplantando esses atos unilaterais de violência, desempenhava um papel de resolução de conflito, sendo a última linha

⁴ Nessas civilizações, a ordem na produção e na distribuição não era garantida pelo padrão de mercado, mas sim por outros princípios de comportamento, como o da reciprocidade, o da redistribuição e o da domesticidade (POLANYI, 1944). Polanyi versa sobre o tema em *A Grande Transformação*, mas se aprofunda mais na questão em “Formas de Integração e Estruturas de Apoio” (POLANYI, 2012).

⁵ Polanyi (1944, p. 92) escreve sobre a penetração de um novo conjunto de ideias em nossa consciência, mediante duas interpretações opostas da economia e da sociedade de mercado: a do liberalismo, fundamentado na ideia de progresso e aperfeiçoamento econômico através do princípio de equilíbrio e da autorregulação; e a do marxismo, pautado na competição e no conflito, com base no conceito de classes sociais.

⁶ Polanyi ratifica a tese de Weber de que o comércio exterior precedeu o comércio interno e de que o uso do dinheiro como meio de troca e os mercados organizados se originaram na esfera externa. A esse respeito, ver “A tríade catalática: comércio, dinheiro, mercados” (POLANYI, 2012)

de defesa para resolver uma necessidade utilitária sem o uso da força. O arranjo de neutralidade recíproca entre as partes que esse provia era capaz de lidar com os requisitos de segurança das trocas entre sociedades diferentes nos primórdios do Estado. Nele, os preços eram fixos e a concorrência era evitada como meio de transação, visando preservar a paz e a confiança⁷.

Polanyi (1944) aponta que os mercados se tornaram predominantes na organização do comércio exterior, mas ressalta que os mercados externos são totalmente diferentes dos mercados locais e dos internos, no que se refere a tamanho, função e origem. O mercado externo surgiu para a transação de mercadorias ausentes em uma região, ao passo que o mercado local era limitado a mercadorias dessa localidade, as quais não transpunham a distância geográfica por serem “demasiado pesadas, volumosas ou perecíveis” (POLANYI, 1944, p. 65). Ambos permaneciam separados, sendo mutuamente complementares e não havendo competição em nenhum dos dois, visto que eram regidos por um equivalente tradicional ou pelo princípio do preço justo. Segundo o autor, o costume, a lei, a religião e a magia restringiam “os atos de troca em relação a pessoas e objetos, tempo e ocasião” (Ibidem, p. 65). Havia muito pouco espaço para o elemento voluntário da barganha, já que nas transações de permuta realizadas “tanto os objetos como as quantias a eles equivalentes já [eram] dados” (Ibidem, p. 65).

O mercado local era cercado por uma série de salvaguardas para proteger a organização econômica da sociedade de interferências desarticuladoras por parte das práticas de mercado e do capital móvel do comércio exterior. Isto posto, o surgimento das cidades é tratado por Polanyi (1944, p. 65) como um “desenvolvimento paradoxal”, sendo as mesmas, a um só tempo, protetoras dos mercados e um meio de impedi-los de se expandirem para o campo. As cidades tanto envolviam quanto impediam o avanço dos mercados sobre o meio de produção, a terra, e o produtor, o ser humano. Desse modo, levantaram-se todas as barreiras possíveis à competição como princípio geral de comércio e à formação de um mercado interno ou nacional, desejado pelos capitalistas do comércio de longa distância. O mercado interno seria uma criação estatal.

Segundo Polanyi (1944), o Estado territorial se projetou “como instrumento da ‘nacionalização’ do mercado e criador do comércio interno” (POLANYI, 1944, p. 69). Nos séculos XV e XVI, o mercantilismo, respondendo aos desafios de territorialização e centralização do poder na figura do Estado nacional soberano, começou a eliminar as barreiras protecionistas que separavam os dois tipos de comércio não competitivo existentes – externo e local – e instituiu um mercado nacional. O mesmo inclui, além das trocas complementares, “um número mui-

⁷ Para mais sobre esse tópico, vide “Ports of Trade in Early Societies” (POLANYI, 1963), “Elementos de mercado e origens do mercado” (POLANYI, 2012) e “A origem das transações econômicas” (POLANYI, 2012).

to maior de trocas nas quais mercadorias similares, de fontes diferentes, são oferecidas em competição umas com as outras” (Ibidem, p. 64). Entretanto, a eliminação dos tabus e das restrições ao mercado ainda punha em perigo o sistema de organização da produção e da distribuição e, portanto, a vida econômica continuou sendo regulamentada, agora em escala nacional.

Assim, os mercados permaneceram um aspecto acessório da estrutura institucional controlada e regulada pela autoridade social, sendo sua expansão acompanhada pela ampliação conjunta das regulamentações sobre esses⁸. O sistema econômico estava enraizado⁹, conceito central na obra de Polanyi (1944), nas estruturas sociais e o mercado autorregulável inexistia. A conversão do mercado de meio de comunicação para princípio totalitário, que domina todos os aspectos da vida, se deu através de um passo fundamental: a desagregação do homem e da natureza e a transformação de ambos em objetos de comércio, criando as chamadas mercadorias fictícias. Isso também se deu através da aquiescência do Estado, que, ao levantar as barreiras à subordinação da substância humana e natural da sociedade às leis de mercado, levou à separação institucional entre os sistemas econômico e social e ao subjugo do último pelo primeiro.

O autor argumenta que a causa basilar da catástrofe social desencadeada pela revolução industrial, no Velho Mundo, e pelo sistema colonial, no Novo, foi justamente a desintegração das instituições nas quais a existência social estava inserida. Nesse sentido, a exploração econômica foi o veículo da “derrubada das estruturas sociais a fim de extrair delas o elemento do trabalho” (POLANYI, 1944, p. 184), bem como o da terra e do dinheiro. Criaram-se os incentivos da fome e do ganho, nos quais está pautado o funcionamento do sistema de mercado. Nele, esses dois fatores, o medo do trabalhador de não atender às suas necessidades vitais e a expectativa de lucro dos empregadores, asseguram a produção de bens materiais. São, por essa razão, tratados como “motivos econômicos”, embora somente na sociedade de mercado isso seja válido, devido à própria forma como esse sistema se organiza: desarticulando a vida social.

Polanyi (1944) sublinha que em nenhuma sociedade anterior à do século XIX a produção era uma atividade individual e assalariada, mas sim uma ocupação coletiva. Nelas, o homem não era movido pelo medo da inanição porque mesmo aqueles que não trabalhavam – como as crianças, os idosos, os enfermos ou os descapacitados – eram sustentados pela provisão comunitária de alimentos. Um indivíduo só corria o risco de passar fome quando essa se apresentava

⁸ “a introdução dos mercados livres, longe de abolir a necessidade de controle, regulamentações e intervenção, incrementou enormemente o seu alcance. Os administradores tinham de estar sempre alertas para garantir o funcionamento livre do sistema” (POLANYI, 1944, p. 157).

⁹ O conceito de enraizamento, *embeddedness* no original, também é por vezes traduzido como incrustação, e se refere ao fato de que, nas sociedades anteriores à do século XIX, “como regra, o sistema econômico era absorvido pelo sistema social” (POLANYI, 1944, p. 63).

como uma ameaça para toda a comunidade¹⁰. O mesmo se aplicava ao estímulo do ganho individual, visto que não havia a noção de lucro e a riqueza consistia em possuir prestígio social:

a manutenção dos laços sociais [era] crucial. Primeiro porque, infringindo o código estabelecido de honra ou generosidade, o indivíduo se afasta da comunidade e se torna um marginal; segundo porque, a longo prazo, todas as obrigações sociais são recíprocas, e seu cumprimento serve melhor aos interesses individuais de dar-e-receber. Essa situação deve exercer uma pressão contínua sobre o indivíduo no sentido de eliminar do seu consciente o autointeresse econômico (POLANYI, 1944, p. 49).

Além disso, o autor contesta, ao mesmo tempo, o mito do selvagem individualista, que cuida só de si mesmo e é propenso à troca e à barganha, e a lenda do selvagem comunista, des preocupado com interesses pessoais¹¹. De acordo com Polanyi (1944), o caráter humano pouco importava e o homem podia ser “tão bom ou mau, sociável ou insociável, avaro ou generoso” (Ibidem, p. 49), porque as paixões humanas não eram dirigidas para finalidades econômicas.

Dessa feita, nenhuma motivação humana era intrinsecamente econômica ou “material”, sendo, na realidade, dada por circunstâncias sociais. O homem não era movido por um interesse individual de possuir bens materiais, mas pelo anseio de “salvaguardar sua situação social, suas exigências sociais, seu patrimônio social” (POLANYI, 1994, p. 48), valorizando tais bens somente porque serviam a esse propósito. Nesse sentido, as civilizações tribais, feudais e até mesmo mercantis, comparadas à do século XIX, eram mais humanas e menos “econômicas”, no sentido formal da palavra. Em última instância, o que diferencia as sociedades primitivas e arcaicas da atual não é o “nível de civilidade” das mesmas, mas sim o enraizamento do sistema econômico nas estruturas sociais. A fome e o ganho não estavam ausentes, porém não existia uma relação imediata entre esses e a produção. Ao contrário, havia uma mediação institucional com outras motivações políticas e sociais, que na sociedade de mercado são vistas como “ideais”, “esotéricas”, “não econômicas” e “não racionais”¹².

Em nossa sociedade, em que o mercado se propõe a ser o único poder organizador, as ações administrativas no campo econômico são vistas como uma renúncia à razão, visto que a autorregulação passou a ser tida como o paradigma da racionalidade. Isso explica a atual crença cega no determinismo econômico e na dependência do homem de bens meramente materiais,

¹⁰ “O interesse econômico individual só raramente é predominante, pois a comunidade vela para que nenhum de seus membros esteja faminto, a não ser que ela própria seja avassalada por uma catástrofe, em cujo caso os interesses são ameaçados coletiva, e não individualmente” (POLANYI, 1944, p. 48-49)

¹¹ Ao estudar as sociedades primitivas e arcaicas, não é possível falar em propriedade individual ou comunal da terra porque a ideia de propriedade não é aplicável: o homem pertencia à terra, não o contrário. Para uma leitura mais detalhada sobre o tema, consultar “A economia enraizada na sociedade” (POLANYI, 2012).

¹² Ver “On Belief in Economic Determinism” (POLANYI, 1947) e “Nossa obsoleta mentalidade de mercado” (POLANYI, 2012).

imagem tida como a do “homem verdadeiro”. Ao acelerar a penetração da ideia de autorregulação na sociedade industrial, o liberalismo teve um papel decisivo na expansão do sistema de mercado, nas esferas nacional e internacional. Esse processo estabeleceu os três pilares da utopia de mercado, o livre comércio internacional, o mercado de trabalho competitivo e o padrão ouro. Nada disso se deu por vias naturais ou automáticas, mas sim pela imposição estatal.

O mercado como sistema global, apesar de ter sido normalizado, é um evento absolutamente atípico e fruto de coerção. O mercado autorregulável, criado através da suspensão, pelo Estado, das barreiras à criação dos mercados de terras, de trabalho e de dinheiro, supostamente deveria funcionar sem qualquer interferência externa, devendo os preços ter a liberdade de se autorregular. Contudo, na prática, ele precisa ser constantemente defendido para se manter frente a choques e crises, o que prova que a lógica de mercado, antinatural, não existe por si só, mas depende de um alto grau de violência. Isso porque existe uma percepção humana mais antiga, baseada em regras éticas, morais e religiosas incrustadas no nosso inconsciente coletivo, de que é necessário evitar que a autorregulação vingue. De fato, tal noção esteve presente ao longo da maior parte da nossa história, tendo sido coibida ao longo dos dois últimos séculos.

1.1.3 A autoproteção da sociedade

Com a emergência da sociedade de mercado, a vida passou a ser determinada, e não apenas influenciada, pela economia, o que gerou um ajuste da nossa visão do homem e da sociedade à configuração artificial do mercado. As atividades produtivas foram de uma vez por todas relacionadas com o material, dando origem a uma moral materialista da vida social. Entretanto, a transformação do homem e da natureza em mercadorias fictícias desorganiza as relações humanas – sendo a fome e a pobreza as consequências econômicas desse acontecimento social – e ameaça a sobrevivência do meio físico. Polanyi (1944) é categórico ao afirmar que

[...] nenhuma sociedade suportaria os efeitos de um tal sistema de grosseiras ficções, mesmo por um período de tempo muito curto, a menos que a sua substância humana natural, assim como sua organização de negócios, fosse protegida contra os assaltos desse moinho satânico (POLANYI, 1944, p. 79).

Por conseguinte, a reação natural da sociedade aos perigos postos por um sistema de mercado autorregulável, um verdadeiro moinho de moer homens e seu ambiente natural, seria realizar contramovimentos protetores para cercear a ação desse mecanismo destrutivo. A partir dessa constatação, o autor formula a tese do Duplo Movimento, que governou – e ainda governa

– a dinâmica da sociedade moderna¹³. Esse estava personificado na ação de dois princípios organizadores que modelaram a história social do século XIX, cada um deles dotado de objetivos institucionais, apoios de forças sociais e métodos distintos.

Um foi o princípio do liberalismo econômico, que objetivava estabelecer um mercado autorregulável, que dependia do apoio das classes comerciais e que usava principalmente o *laissez-faire* e o livre comércio como seus métodos. O outro foi o princípio da proteção social, cuja finalidade era preservar o homem e a natureza, além da organização produtiva, e que dependia do apoio daqueles mais imediatamente afetados pela ação deletéria do mercado – básica, mas não exclusivamente, as classes trabalhadoras e fundiárias – e que utilizava uma legislação protetora, associações restritivas e outros instrumentos de intervenção como seus métodos (POLANYI, 1944, p. 148).

Em outras palavras, o Duplo Movimento se caracteriza pelo antagonismo entre, de um lado, a expansão contínua da organização do mercado e, de outro, a sua restrição em relação aos fatores de produção trabalho, terra e dinheiro. Esse contramovimento defensivo, em favor das chamadas mercadorias fictícias, dava-se na forma de leis fabris e legislação social, para proteger o homem; de leis sobre a terra e tarifas agrárias, para preservar os recursos naturais e o campo; e da existência de bancos centrais nacionais e da gestão do sistema monetário, para manter a indústria e as empresas produtivas em funcionamento. Destaca-se que a própria organização da produção em uma economia capitalista, onde imperam as leis de mercado, precisa ser defendida das “garras” da autorregulação, por mais incongruente que isso possa parecer.

Uma vez que a liberdade de associação e de contrato permitem o bloqueio da concorrência, a formação de monopólios e a manipulação dos preços¹⁴, os próprios liberais pressionam a autoridade central por mais “regulamentações e restrições, por leis penais e compulsão” (POLANYI, 1944, p. 165). Em razão disso, buscando assegurar seus investimentos, valem-se de métodos antiliberais e contrários à autorregulação, atentando contra seu próprio credo¹⁵. A associação entre os agentes capitalistas e o Estado se dá tanto para expandir a ação do mercado, quanto para restringi-lo, a depender dos interesses privados envolvidos. Desse modo, o argumento último do liberalismo econômico de que “não foram o sistema competitivo e o mercado autorregulável os responsáveis pelos nossos males e sim a interferência com esse sistema e as intervenções nesse mercado” não se sustenta (Ibidem, p. 160).

¹³ Aqui, entende-se por “sociedade moderna” a sociedade industrial, em contraposição às sociedades primitivas, arcaicas e mercantis; tendo em vista que é nela em que a ficção da mercadoria é criada, para assegurar a produção em grande escala, e a utopia da autorregulação se consolida.

¹⁴ “Teoricamente, o *laissez-faire* ou a liberdade de contrato implicava a liberdade dos trabalhadores de recusar-se a trabalhar, individual ou coletivamente, se assim decidissem; implicava também a liberdade dos homens de negócios de ajustar os preços de venda independentemente da vontade dos consumidores” (POLANYI, 1944, p. 166).

¹⁵ “se as necessidades do mercado autorregulável provavam ser incompatíveis com as exigências do *laissez-faire*, o liberal econômico voltava-se contra o *laissez-faire* e preferia – como qualquer antiliberal – os métodos assim chamados coletivistas de regulamentação e restrição. A lei dos sindicatos profissionais e a legislação antitruste surgiram em consequência dessa atitude” (POLANYI, 1944, p. 166).

Aqui cabe sublinhar o uso do conceito de classes sociais por Polanyi. Embora tenha sido fortemente influenciado pela obra de Karl Marx no início de sua carreira, o autor destaca o caráter positivista e teleológico dos escritos do teórico alemão, derivado da sua adesão às teorias de David Ricardo¹⁶ e às tradições liberais¹⁷. Segundo Polanyi, ambas as vertentes são pautadas pela ideia de progresso e pela inevitabilidade dos eventos, havendo um limite final pré-determinado para o qual o avançar da história se encaminha – sendo possível apenas acelerar ou retardar a chegada ao mesmo. Para os liberais essa fronteira final está representada pela liberalização global dos mercados, enquanto para os marxistas ela se consubstancia na ruptura social e na passagem de um modo de produção para outro. Polanyi considera que tais visões cimentam a impessoalidade do mercado, já que, ao definirem uma fronteira futura para a qual a sociedade capitalista progride, eximem o indivíduo de assumir responsabilidade sobre suas ações.

Outrossim, ao definirem as classes e seus interesses em termos econômicos, em vez de sociais ou políticos, ambas são igualmente criticadas por Polanyi, que reitera que as motivações humanas, embora condicionadas por fatores econômicos, raramente são determinadas por necessidades materiais. Isto posto, o autor pondera que a teoria marxista, ao incorporar noções da teoria liberal, foi “uma tentativa malograda” de reintegrar a economia à sociedade humana (POLANYI, 1944, p. 139). Ele argumenta que, diversamente do que advogam os liberais e os marxistas, o comportamento das classes é muito mais influenciado por elementos sociais do que interesses econômicos. Nesse sentido, as reações de proteção social

corresponderam simplesmente às necessidades de uma civilização industrial às quais os métodos dos mercados não eram capazes de atender. A maioria dessas intervenções não teve qualquer influência direta, e pouco mais que indireta, nos rendimentos. Isto ocorreu com praticamente todas as leis relacionadas à saúde e à habitação, às amenidades e às bibliotecas públicas, às condições fabris e ao seguro social. O mesmo aconteceu em relação às utilidades públicas – educação, transporte e inúmeros outros assuntos. Mesmo nos casos que envolviam valores monetários, eles eram secundários em relação a outros interesses. Quase invariavelmente, o que estava em questão era o *status* profissional, a segurança e a estabilidade, a forma da vida de um homem, a extensão da sua existência, a estabilidade do seu ambiente. (...) As tarifas aduaneiras, que implicavam lucro para os capitalistas e salários para os trabalhadores, significavam também, em última instância, segurança contra a liquidação de indústrias e, talvez o melhor, a anulação da dolorosa perda de *status* que acompanha, inevitavelmente, a mudança para um emprego no qual o homem se sente menos habilitado e experimentado do que no seu próprio (POLANYI, 1944, p. 172-173).

¹⁶ “O próprio Marx seguiu Ricardo ao definir as classes sociais em termos econômicos” (POLANYI, 1944, p. 169). Ao fazê-lo, reforçou involuntariamente o determinismo econômico dos liberais. Além disso, Marx subscreveu a teoria do valor trabalho. Polanyi, ao contrário, assevera que o trabalho é apenas uma fase da vida diária humana, assim como o lazer e o repouso, e, originalmente, não se destina à formação e comercialização de excedentes. Para mais a esse respeito, ver “A Falácia Economicista” (POLANYI, 2012).

¹⁷ “Defendendo a perspectiva das classes em oposição, liberais e marxistas apresentaram proposições idênticas. Estabeleceram um caso inequívoco para a afirmativa de que o protecionismo do século XIX foi o resultado da ação de classe, e que essa ação deveria atender basicamente aos interesses econômicos dos membros das classes envolvidas” (POLANYI, 1944, p. 170)

Por conseguinte, para além de interesses interseccionais, haveria um interesse geral, comum a todos os estratos da população, pela proteção social. Essa não envolve, necessariamente, ganhos materiais, e, mesmo quando é esse o caso, seu objetivo fundamental é preservar a condição humana e as relações sociais, do homem com seus iguais e desses com o meio físico.

Segundo Polanyi (1944), a mercantilização da vida foi planejada, com cada classe desempenhando uma função na consolidação do mercado autorregulável como princípio organizador da sociedade. Às classes médias comerciais, promotoras da produção mecanizada, o autor atribui o papel de condutoras da transformação que deu origem à economia de mercado, guiadas pela crença no benefício geral do lucro. À aristocracia fundiária e ao campesinato coube resguardar o solo, ao passo que a nascente classe trabalhadora urbana se tornou a defensora dos direitos e da subsistência do homem. As reações “coletivas”¹⁸ a esse processo, por outro lado, foram absolutamente espontâneas. Desse modo, as restrições aos efeitos devastadores do mercado são fomentadas por diferentes camadas sociais, tanto pelas classes trabalhadoras e fundiárias, quanto pelos partidários do *laissez-faire*¹⁹. Todas detêm o mesmo objetivo comum de salvaguardar a segurança econômica e a estabilidade social e política.

Com o advento do sufrágio universal, na virada do século XIX, as tensões entre classes – as quais fazem uso dos seus poderes políticos e econômicos sobre o Estado democrático na luta por seus interesses²⁰ – engendram o Duplo Movimento. A ampliação do mercado em direção às mercadorias fictícias é levada a cabo pelas classes capitalistas com o apoio da ação coercitiva do Estado. Porém, a intervenção governamental, em detrimento da livre ação do mercado, aflora para defender os direitos sociais democráticos das classes trabalhadoras e fundiárias, bem como resguardar a indústria e as empresas produtivas²¹. Esse controle entabulado pela

¹⁸ Embora tivessem o mesmo propósito, essas reações eram impulsionadas por atores ou grupos díspares entre si e a partir de motivações e ideologias altamente variáveis. Não se tratava de um movimento antiliberal organizado, mas sim de uma reação orgânica dispersa que, uma vez iniciada, entrelaçava interesses paralelos que davam continuidade ao movimento em uma base mais ampla.

¹⁹ “Resumindo, não foram grupos ou classes únicas a fonte do assim chamado movimento coletivista, embora o resultado tenha sido influenciado decisivamente pelo caráter dos interesses de classe envolvidos. Em última instância, o que fez as coisas acontecerem foram os interesses da sociedade como um todo, embora sua defesa tenha recaído basicamente numa secção da população em preferência a outra. Parece razoável agrupar nosso relato do movimento protetor não em torno de interesses de classe, mas em torno das substâncias sociais ameaçadas pelo mercado” (POLANYI, 1944, p. 181).

²⁰ “Em que medida o estado foi induzido a interferir dependeu da constituição da esfera política e do grau da perturbação econômica. Enquanto o voto era restrito e apenas alguns exerciam influência política, o intervencionismo era um problema muito menos urgente do que se tornou quando o sufrágio universal transformou o estado em órgão do milhão dominante” (POLANYI, 1944, p. 229). No que tange ao conflito entre a democracia política e o capitalismo liberal e à influência do tema sobre a obra de Polanyi, recomenda-se a leitura de “Karl Polanyi’s The Great Transformation: perverse effects, protectionism and Gemeinschaft” (DALE, 2008).

²¹ “Como último recurso, a autorregulação imperfeita do mercado levou a uma intervenção política. Os governos tiveram de responder às pressões quando o ciclo comercial deixou de corresponder e restaurar o emprego, quando

autoridade administrativa central, mesmo contradizendo o dogma da autorregulação, dá-se por razões pragmáticas e não ideológicas: manter em atividade esse sistema utópico.

Contudo, o autor assevera, uma economia de mercado apenas pode funcionar efetivamente em uma sociedade de mercado. O controle da economia pelo mercado

significa, nada menos, dirigir a sociedade como se fosse um acessório do mercado. Em vez de a economia estar embutida nas relações sociais, são as relações sociais que estão embutidas no sistema econômico. (...) o sistema econômico é organizado em instituições separadas, baseado em motivos específicos e concedendo um status especial. A sociedade tem que ser modelada de maneira tal a permitir que o sistema funcione de acordo com as suas próprias leis (POLANYI, 1944, p. 60).

É necessário, portanto, desenraizar a vida econômica das estruturas sociais e transformar todos os fatores de produção em mercadorias – o que, como supracitado, inclui a própria força de trabalho do homem, o meio ambiente e o dinheiro. Entretanto, a submissão dos elementos constituintes da sociedade e da sua organização produtiva à lógica de mercado gera efeitos destrutivos e ameaça a própria existência desses. As reações de autodefesa que daí emergem, antagônicas ao movimento de liberalização econômica, procuram resguardar não apenas os seres humanos e a natureza, mas também a própria produção. Tais medidas protetivas são inevitavelmente prejudiciais ao funcionamento dos mercados e à organização industrial, tendo em vista que se opõem à exigência central do mercado: o domínio sobre a vida, desde os seus ramos mais distantes até as suas raízes. Produz-se, pois, um paradoxo fundamental.

A esse respeito, Polanyi (1944) dedica parte de *A Grande Transformação* para tratar do caso da Inglaterra, berço da revolução industrial, e da resistência inicial à criação de um mercado de trabalho competitivo, o último a ser organizado sob o sistema fabril. Consubstanciado na Lei Speenhamland (*Speenhamland Law*), o bloqueio do funcionamento total do mecanismo de mercado para proteger os trabalhadores acabou sendo prejudicial à própria subsistência desses. Segundo o autor, a lei de 1795, ao assegurar aos pobres uma renda mínima com base no preço do pão, preservou o “direito de viver” (POLANYI, 1944, p. 84). Esse, porém, se mostrou incompatível com a nascente ordem capitalista, já que a manutenção do trabalho fora da esfera do mercado prejudicava o seu funcionamento e, de maneira colateral, os próprios trabalhadores.

Isso se deveu ao fato de a lei ter produzido um sistema antieconômico que afetou a produtividade do trabalho e reduziu os salários abaixo do nível de subsistência, restringindo as atividades da indústria e, adversamente, desumanizando as massas. A sua abolição, através da Reforma da Lei dos Pobres (*Poor Law Reform*), em 1834, acarretou, enfim, a criação de uma

as importações deixaram de produzir exportações, quando as regulamentações da reserva bancária ameaçaram os negócios com o pânico, quando devedores estrangeiros recusaram-se a pagar. Numa emergência, a unidade da sociedade afirmou-se por intermédio da intervenção” (POLANYI, 1944, p. 229).

classe trabalhadora e de um proletariado industrial, assim como a emergência efetiva da economia de mercado. Nesse momento, Polanyi (1944) aponta, a unidade tradicional da sociedade deu lugar à renúncia da solidariedade humana e à entrega, pelas classes dominantes, dos seus semelhantes pobres ao mercado autorregulável. Quase imediatamente, a autoproteção da sociedade se manifestou, contra essa calamidade social, por meio de leis fabris, de uma legislação social e do protecionismo agrário, entre outros movimentos das classes trabalhadora e fundiária.

Desse modo, manteve-se o conflito entre a autorregulação do sistema de mercado e as ações protetoras contra os seus efeitos negativos. O autor versa sobre um sem número de leis antiliberais adotadas entre meados do século XIX e o início do século XX, não apenas na Inglaterra, mas em outras potências europeias, como a França, a Prússia e o Império Habsburgo. Apesar de configurações políticas internas diferentes, todos, após um período de livre comércio, adotaram medidas protecionistas que visavam resguardar algum interesse público, em esferas sociais diversas. Tratavam-se, por conseguinte, de manifestações genuínas “das fraquezas e perigos inerentes a um sistema de mercado antirregulável” (POLANYI, 1944, p. 162). As tarifas agrárias interferiram nas importações e derruíram o livre comércio, ao passo que a regulação do mercado de trabalho restringiu a barganha entre empregadores e empregados. Foi no campo do dinheiro, no entanto, que a queda da economia de mercado foi mais brusca.

De acordo com Polanyi (1944), o padrão ouro foi o último bastião desse sistema a ser atingido pelo movimento de autoproteção, tendo retardado ao máximo o declínio da ordem do século XIX. Enquanto ganhavam força o nacionalismo e a autossuficiência, duas das facetas do contramovimento de proteção, e o comércio internacional começava a ser limitado, as balanças de pagamentos dos países se mantinham líquidas através de empréstimos e dos fluxos de capital virtual. Contudo, a proteção da organização produtiva contra o perigo das mudanças repentinas no nível dos preços acabou se materializando em políticas independentes dos bancos centrais nacionais. O protecionismo monetário foi, então, o mais amplo das três mercadorias fictícias, uma vez que sua dimensão nacional amalgamava um maior número de interesses e classes distintos. Ao unir o protecionismo interno e externo, social e nacional, foi a reação que “contribuiu mais imediatamente para a queda do sistema internacional” (POLANYI, 1944, p. 213).

Foi o movimento defensivo contrário ao sistema de mercado, que reivindicava um universalismo sem paralelo desde o Cristianismo e atingiu seus limites em 1914, que provocou o colapso da sociedade do século XIX e produziu, em vários países, diferentes reações ao liberalismo clássico – à direita, à esquerda e ao centro do espectro político. Assim sendo, a ascensão do fascismo e do socialismo nos anos 1930 resultou da tensão institucional entre os princípios

do liberalismo econômico e os da proteção social, incompatíveis entre si. Contudo, apesar das diferentes configurações que a autoproteção assumiu, todas advieram do Estado. De acordo com Polanyi (1944), a intervenção reguladora emana da autoridade político-social encarregada dos interesses gerais da comunidade, ator cuja ação coercitiva permite o avanço ou a obstrução do mercado autorregulável sobre a vida em sociedade.

1.1.4 Existência humana estável em uma civilização industrial

Quando da redação de *A Grande Transformação*, em meio ao declínio da civilização do século XIX e observando as múltiplas reações ao capitalismo liberal, a quebra do sistema de mercado e o surgimento de um novo tipo de organização social, Polanyi confrontou-se com a questão do nascimento de uma nova civilização. Sua reflexão foi motivada pelo anseio de uma existência humana estável na era industrial, já que a restauração das sociedades anteriores à introdução da máquina não era possível e as mudanças por ela criadas ainda estavam longe de serem superadas. Destarte, ele preconizou a devolução da integridade da vida ao homem por meio da restauração das motivações humanas na atividade econômica cotidiana, a reabsorção do sistema econômico na sociedade e a adaptação do nosso modo de vida ao ambiente industrial.

Para o autor, o desaparecimento do sistema de mercado só se daria por meio da retirada do trabalho, da terra e do dinheiro de sua alçada. Isso não significaria a ausência de mercados, uma vez que a fixação de preços para esses fatores de produção fora da esfera do mercado não interferiria na função de custo dos preços de vários outros produtos, bem como o livre comércio dessas outras mercadorias não afetaria a constituição da sociedade. O mercado deixaria de ser um órgão de autorregulação econômica e voltaria apenas “a garantir a liberdade do consumidor, a indicar a mudança da demanda, a influenciar a renda dos produtores e a servir como instrumento de contabilização” (POLANYI, 1944, p. 277).

Polanyi (1944) reconhecia que se tratava de uma tarefa hercúlea e que essa desencadearia uma transformação tão radical quanto o próprio estabelecimento da sociedade de mercado. Não obstante, os resultados imediatos do desmantelamento das mercadorias fictícias seria uma liberdade mais ampla para todos; uma resposta direta do autor aos liberais. Obviamente, a regulação e o planejamento implicam em compulsão e uso da força, mas Polanyi (1944) sustentava que ambos são intrínsecos à vida social e não anulam os efeitos auspiciosos do fim da

utopia da autorregulação. Para ele, assegurar a liberdade autêntica do indivíduo em uma sociedade complexa significava adaptar a nova fase da civilização industrial que então se iniciava aos requisitos da existência humana, sem subordiná-la aos imperativos da máquina.

Delineava-se, além disso, a possibilidade de construção de uma nova ordem internacional. As duas principais marcas do sistema interestatal do século XIX haviam sido o que o autor denomina “soberania anarquista” (POLANYI, 1944, p. 277) e a intervenção nos assuntos internos de outros países, considerando que a uniformidade obrigatória dos sistemas econômicos internos – com orçamentos controlados e câmbios estáveis – limitava permanentemente o desenvolvimento nacional dos países de “moedas fracas”²². O desaparecimento da economia de mercado e, por sua vez, do padrão ouro, permitiria a cooperação econômica entre governos e a liberdade dos Estados de organizarem à vontade suas economias nacionais.

Não obstante, o prognóstico de Polanyi não se cumpriu. Na realidade, a ordem do pós Segunda Guerra Mundial, estabelecida em Bretton Woods, acabou por entabular o que ficou conhecido como um período de “capitalismo regulado”, o que, em grande medida, deturpou a obra do autor²³. Desse modo, embora não se tenha extinguido as mercadorias fictícias e tampouco a referência da moeda internacional no ouro – apenas substituindo o padrão ouro-libra pelo ouro-dólar –, admitiu-se o protecionismo comercial, as desvalorizações administrativas das taxas de câmbio, o controle de capitais e a regulação dos mercados de trabalho. Na Europa, em particular, a consequência do colapso da civilização do século XIX, da degradação humana sem precedentes entabulada pelos dois maiores conflitos armados da história do continente, e dos horrores do nazifascismo foi a ascensão do Estado de Bem Estar Social e a natureza protecionista do nascente processo de integração regional, nos anos 1950.

Mantido sob controle por duas décadas, o “moinho satânico” do mercado autorregulável foi reanimado de vez com a inauguração, no final dos anos 1970, de uma nova onda de liberalização econômica e financeira global. O anseio polanyiano de “reenraizar” a economia humana nas estruturas sociais e ampliar a liberdade de toda a sociedade foi assaltado pelo novo ímpeto

²² A noção de “país de moeda fraca” diz respeito à dificuldade de um Estado sustentar a paridade da sua moeda nacional frente ao ouro e a outras moedas, valendo-se sucessivamente da desvalorização cambial para lidar com os desequilíbrios nas suas contas externas. Tratam-se de países com déficits estruturais em transações correntes e necessidade de financiamento externo.

²³ De fato, algumas interpretações da obra de Polanyi veem no “reenraizamento” um critério de eficiência econômica e bem estar social, propondo formas de compatibilizar a proteção social com a manutenção do mercado autorregulado. Ou seja, sem, como Polanyi propôs, dar fim aos mercados de trabalho, de terra e de dinheiro, mas apenas aumentando o nível de regulação estatal para corrigir imperfeições do mercado. É o caso, como se abordará no próximo capítulo, dos ordoliberais alemães.

do liberalismo econômico, renovado no neoliberalismo e na globalização²⁴ dos anos 1990. Assim, a substância da sociedade permaneceu sob o arbítrio do mecanismo automático de oferta e demanda, o determinismo econômico continuou moldando nossa visão e vivência diária, o materialismo, o individualismo e o egoísmo seguiram sendo naturalizados e negando a solidariedade humana da comunidade original. A utopia do mercado saiu vencedora e sob ela perdura a ameaça permanente à sobrevivência da sociedade humana.

1.2 A REINTERPRETAÇÃO DE JOSÉ LUÍS FIORI PARA O SÉCULO XX

1.2.1 Uma nova economia política internacional

Em *Estados, Moedas e Desenvolvimento* (1999), José Luís Fiori, sociólogo, economista e cientista político brasileiro, traça uma comparação entre a ordem do século XIX e a nova era liberal do século XX, cujos desdobramentos já colocavam em marcha, ao fim dos anos 1990, diferentes reações contestatórias, na América Latina e alhures. Objetivando responder à pergunta de pesquisa de como alterar uma correlação de poder e riqueza desfavorável entre as nações de um sistema interestatal capitalista historicamente hierarquizado, Fiori (1999) inicia o texto com uma revisão teórica a respeito da conexão entre poder político, manejo das moedas e desenvolvimento desigual entre Estados. O autor argumenta que as teses formuladas por três vertentes principais – a escola liberal e cosmopolita, a marxista e a mercantilista – apresentam indicações de resposta, mas não elucidam a questão integralmente.

Para Fiori (1999), Polanyi, ao fornecer uma perspectiva histórica sobre esse problema, “transcendeu o seu próprio tema e lançou as bases e a agenda de uma nova economia política internacional, que se propunha o estudo simultâneo e histórico das relações entre os Estados, as moedas, os mercados e a luta pela riqueza capitalista” (FIORI, 1999, p. 54). Isto posto, o autor considera que as contribuições teóricas e metodológicas de Polanyi são válidas para o estudo de outros períodos históricos, por inúmeras razões. Primeiro, porque o ponto de partida de Polanyi foi precisamente retomar o debate sobre a “relação entre a geopolítica, a gestão da moeda internacional e o desenvolvimento contraditório das economias de mercado” (Ibidem, p. 55). Segundamente, Polanyi reintroduziu a ideia de contradição “ao sugerir a existência (...) de um

²⁴ Os movimentos de contestação à globalização realizados por organizações da sociedade civil ao longo dos anos 1990 e 2000 e mesmo, mais recentemente, a proliferação de discursos antiglobalismo entre líderes políticos não refutam o argumento aqui apresentado. Pelo contrário, enquanto manifestações de autoproteção dos direitos sociais e da soberania nacional – cada um a seu modo, a despeito de variarem os valores e ideologias que os fundamentam –, reforçam a tese de Polanyi e, como se verá a seguir, a reinterpretação da mesma feita por José Luís Fiori.

‘duplo movimento’ provocado pela ação de dois princípios de organização da sociedade” (Ibidem, p. 55), isto é, o princípio do liberalismo econômico e o princípio da autoproteção.

Em terceiro lugar, Polanyi estabeleceu uma relação entre o Duplo Movimento e “os impulsos do nacionalismo e da auto-suficiência”, concomitante ao avanço do projeto liberal cosmopolita. Assim, o mesmo já havia indicado que a generalização da adesão ao padrão ouro foi acompanhada por um aumento das barreiras ao livre comércio, intensificando a competição colonial (FIORI, 1999, p. 55). Em quarto, por fim, Polanyi reconhecia “a existência e a importância da hierarquia de poder existente entre os Estados, para o funcionamento do mundo liberal e do sistema capitalista” (Ibidem, p. 55). Em *A Grande Transformação* ele demonstrou que entre os países havia uma divisão heterogênea de recursos, níveis de desenvolvimento e capacidade de administração das moedas nacionais. Destarte, Fiori (1999) acreditava que os elementos examinados pela obra de Polanyi, ao darem conta de um período de apogeu liberal, eram úteis para pensar a era neoliberal inaugurada após a crise dos anos 1970.

Essa nova ordem liberal, Fiori (1999) defende, era análoga à do século XIX, sobretudo no que dizia respeito à adesão, uma vez mais, da periferia do sistema²⁵ “à crença religiosa nos mercados auto-regulados, submetendo-se, muitas vezes, a um sistema cambial regional que é uma espécie de caricatura do padrão-ouro” (FIORI, 1999, p. 56). De fato, mesmo após a adoção do “padrão dólar flexível”²⁶ e o fim do lastro no ouro, manteve-se uma preocupação obsessiva com os rígidos controles orçamentários e cambiais, que restringem o desenvolvimento dos países mais débeis em termos monetários. Embora os efeitos fossem mais perversos para os Estados periféricos, mesmo os países centrais foram coagidos pela potência hegemônica estadunidense, através da moeda e das finanças, a adotar condutas econômicas “bem comportadas”. Em resumo, o que o autor se dispõe a realizar é uma comparação e replicação de hipótese, o que seria possível graças às características da análise de Polanyi, aplicável a outras épocas.

1.2.2 O Duplo Movimento internacional

Ao reler a obra de Polanyi para pensar a ordem neoliberal do século XX, Fiori (1999) ressalta que a sustentação da sociedade liberal se fundamentava na imutabilidade dos poderes

²⁵ As noções de centro e periferia utilizadas por Fiori se baseiam na obra de Raúl Prebisch, que formulou os conceitos de periferia do sistema econômico capitalista e de “centro cíclico principal”.

²⁶ O termo se refere ao atual padrão monetário internacional, no qual a moeda de denominação internacional, o dólar, não é mais lastreado no ouro, mas somente no poder econômico e militar dos Estados Unidos. Isso “dá ao dólar a liberdade de variar sua paridade em relação a moedas dos outros países conforme sua conveniência, através de mudanças da taxa de juros americana” (SERRANO, 2002).

interno e externo dos Estados. Sob a ameaça constante da fuga de capitais, os Estados, sobretudo os de “moedas fracas”, viam-se forçados a demonstrar a estabilidade de seus poderes internos através de medidas como a manutenção constante dos seus orçamentos equilibrados, a sustentação das suas políticas monetárias frente às pressões democráticas internas²⁷, e o abandono de quaisquer tentativas de implementar políticas macroeconômicas independentes. Assim, a crença na economia de mercado, ao impor homogeneidade e estabilidade, censurava a adoção de políticas ativas de desenvolvimento nacional. Do mesmo modo, o mercado autorregulável interditava as transformações na hierarquia internacional, dada a impossibilidade dos governos de expandir suas capacidades militares nacionais sem aumentar seus gastos públicos.

Nesse sentido, segundo Fiori (1999), a autoproteção das sociedades e dos governos também se materializava em “várias formas de expansão do próprio poder do Estado sobre a sociedade e contra o poder dos demais Estados, num processo contínuo de superação e desestabilização das contradições originárias” (FIORI, 1999, p. 58) de um sistema assimétrico. De fato, foi por meio do desrespeito às regras que Estados e “capitalismos tardios” questionaram a hierarquia internacional de poder e adotaram estratégias econômicas de *catch up*, de modo a diminuir a distância em relação à potência hegemônica e alterar o *status quo*. Destarte, além das tensões entre classes, o autor defende a existência de outra fonte de instabilidade dentro do sistema interestatal capitalista: a distribuição desigual de poder e riqueza entre os Estados.

A desigualdade entre classes, cuja luta política pela preservação social tem como instrumentos a democracia e a intervenção estatal, leva a uma politização das relações socioeconômicas. Já a desigualdade econômica entre as nações engendra a luta dos Estados pela apropriação do poder e da riqueza mundiais, sendo os mesmos movidos por um princípio de nacionalidade ou territorialidade. Fiori (1999) argumenta que a autoproteção da sociedade se bifurca, por conseguinte, em dois movimentos, um nacional, sobre o qual Polanyi se debruçara, e outro internacional, alvo da sua reflexão. Esse último – segundo ele, não percebido por Polanyi – se refere ao “direito de autodefesa” dos Estados, legado da ordem estabelecida pela Paz de Westphalia e indutor do dilema de segurança que caracteriza o sistema internacional anárquico.

Ainda que Polanyi trate a exacerbação dos nacionalismos e da autarquia, bem como a emergência do imperialismo, como facetas do princípio de proteção social, Fiori (1999) considera que o autor não dá a devida atenção à supremacia do capital financeiro²⁸ na competição

²⁷ Como Polanyi, Fiori reconhece a incompatibilidade entre democracia popular e capitalismo liberal, ilustrando que, em um regime de câmbios estáveis – como nos padrões ouro-libra, ouro-dólar e mesmo no dólar flexível –, “ou se contém a participação democrática ou se rompe com as regras e a paridade do sistema, aumentando o controle do movimento de capitais” (FIORI, 1999, p. 58-59).

²⁸ Em sentido definido pelo economista marxista Rudolf Hilferding.

entre Estados. Para ele, as causas do fim do sistema de equilíbrio de poder e, conseqüentemente, da paz de cem anos residiam na natureza instável de qualquer balanço de poder internacional, o qual fora comprometido pelo fortalecimento dos capitais financeiros alemão e estadunidense. Outrossim, Fiori (1999) afirma que Polanyi não se deu conta de que as Altas Finanças sempre operaram com um viés nacional, o que envolvia a competição entre Estados por territórios econômicos, como teorizado por Hilferding. Logo, o próprio conceito de soberania é ampliado para além das fronteiras nacionais, de modo a proteger tais posições privilegiadas.

Aqui, vale apontar que, com efeito, Polanyi tratara o padrão internacional do ouro como uma mera tentativa de ampliar o sistema de mercado da esfera doméstica para a internacional. Fiori, de sua parte, defende que esse se tratou de um empreendimento fomentado por interesses nacionais particulares. Ele pondera que a internacionalização da economia de mercado se deu por meio da internacionalização dos capitais nacionais, vinculados aos Estados que disputavam o poder e a riqueza mundiais entre si²⁹. Portanto, como Polanyi percebera, o movimento de mercantilização da vida do princípio do liberalismo econômico é levado a cabo pela associação entre o capital privado e os Estados. O argumento de Fiori avança ao sustentar que o mesmo nasce nas esferas nacionais, mas se espraia, pela conquista de territórios – reais ou econômicos –, para todo o sistema internacional.

A partir dessa conclusão, o autor reformula a tese polanyiana e estende a mesma, de forma mais consistente, ao campo das relações internacionais e da geopolítica e geoeconomia. Para além do Duplo Movimento entre o princípio liberal e o princípio da proteção social, que se desdobra majoritariamente na esfera doméstica de um Estado-nação, Fiori (1999) aponta o desenvolvimento de um segundo movimento, no âmbito das relações interestatais.

[...] é legítimo falar também da existência de um “duplo movimento”, próprio do Sistema de Westphalia, e responsável pela expansão contraditória e conflitiva da ordem política internacional responsável pela gestão política do sistema capitalista. Também aqui atua, por um lado, o princípio e a utopia liberal de um mundo sem fronteiras e sem poderes políticos competitivos. O sonho cosmopolita de Kant, presente em todos os pensadores liberais, e que reaparece periodicamente associado aos grandes surtos de internacionalização ou globalização do capital. Mas esse princípio é permanentemente negado e superado pelo princípio da territorialidade, que alimenta a *Realpolitik*, defendida por Maquiavel e por todos os pensadores mercantilistas ou nacionalistas. O princípio liberal objetivava a construção de uma ordem transnacional, baseada na existência de regimes e instituições legitimadas coletivamente. Já o princípio da territorialidade vê o fortalecimento do poder dos Estados como única forma de manutenção da paz, baseada em um equilíbrio instável de poder (FIORI, 1999, p. 61).

²⁹ O autor viria a desenvolver melhor tal ideia em obras posteriores, como “O Poder Global e a Nova Geopolítica das Nações” (FIORI, 2007) e “História, Estratégia e Desenvolvimento: para uma Geopolítica do Capitalismo” (FIORI, 2014).

Portanto, a política internacional também seria regida por duas tendências contraditórias. Enquanto a primeira desponta em direção à criação de um império financeiro universal, a segunda conduz à competição econômica ou militar, incitando o fortalecimento progressivo dos Estados frente ao capital. O princípio liberal é encarnado pela potência hegemônica – a Inglaterra, no século XIX, e os Estados Unidos, hoje –, tendo como métodos a defesa do livre-comércio, da estabilidade do sistema monetário internacional e do equilíbrio orçamentário como preceito organizador da ação estatal. O princípio da territorialidade, por sua vez, é personificado pelos Estados que anseiam salvaguardar sua soberania, sobretudo os países de “segunda ordem” que contestam a hierarquia internacional, valendo-se do nacionalismo e do militarismo, bem como do protecionismo econômico como estratégia de industrialização e desenvolvimento.

O autor pondera que, mediante a ação desses dois princípios antagônicos, não é possível alcançar uma estabilidade econômica nem um equilíbrio político de longo prazo. O progresso do princípio liberal de Fiori, como o do princípio do liberalismo econômico no movimento identificado por Polanyi, também é insustentável. Isso porque o mesmo supõe a eliminação das soberanias políticas e das moedas nacionais através do estabelecimento de um império global, que teria todo o sistema como seu território econômico e uma única moeda. Paradoxalmente, isso representaria a eliminação do próprio “habitat” do capital financeiro, que se alimenta da competição interestatal, e o perecimento do capitalismo. Logo, a ideia de um só império financeiro e político global é tão utópica quanto a de um sistema de mercado autorregulável.

Na perspectiva de Fiori (1999), o Duplo Movimento passa a ter três novas dimensões:

[...] a da permanência através da história capitalista; a da sua múltipla determinação, a partir dos mercados e das relações de produção capitalista, mas também da geopolítica e da geoeconomia internacionais; e a da progressividade, e não apenas da auto-proteção, porque a luta social e de classes não foi apenas uma forma de sobreviver, foi uma forma se apropriar-se de uma riqueza que lhes era negada pelo mercado. Da mesma maneira, o protecionismo e a competição imperialista não foram apenas uma forma de preservar uma mesma posição relativa dentro da hierarquia mundial, foram uma forma de lutar pela sua modificação e pela redistribuição do poder e da riqueza mundiais (FIORI, 1999, p. 64).

A dimensão da permanência do Duplo Movimento, em outras palavras, consubstancia-se na sua continuidade ao longo dos séculos – extrapolando o período estudado por Polanyi –, o que decorre de uma situação limite perpétua, entre, de um lado, a competição interestatal capitalista pelo estabelecimento de um império financeiro internacional, e, de outro, os movimentos nacionais de ruptura da hegemonia. Entretanto, a reação não é apenas de ruptura, é também de conquista de posições dentro do sistema, aspecto do movimento que o autor denomina progressividade. Já a esfera da múltipla determinação, mais autoexplicativa, refere-se aos vários condicionantes do movimento: sociais, políticos, econômicos, financeiros, geográficos e militares.

1.2.3 A conjuntura da nova era liberal

De volta à história recente, Fiori (1999) relata que, após o declínio da ordem do século XIX, no pós Segunda Guerra Mundial, os mercados foram, transitoriamente, contidos e redisciplinarizados pela pressão social e pela vontade política dos Estados. O novo sistema monetário internacional negociado em Bretton Woods, o dólar-ouro, conciliou a paridade entre as moedas e as políticas monetárias autônomas dos Estados, graças ao contexto da Guerra Fria e de contenção ao socialismo. A conjuntura dos anos 1950 permitiu um grande crescimento, a redistribuição de renda nos países centrais e mesmo os “milagres econômicos” em uma série de países em desenvolvimento. Na década de 1960, porém, apesar da democratização e da proteção social sem precedentes, os países do centro viveram uma radicalização dos conflitos sociais, com a fortalecimento dos movimentos feminista, negro e LGBT e o advento da contracultura.

O interesse central de Fiori (1999) reside, contudo, em analisar a nova conjuntura encetada pela crise dos anos 1970, quando a economia política internacional, enquanto campo de estudo, renasce a partir do debate da suposta crise da hegemonia estadunidense. Seu retorno à obra de Polanyi decorre, efetivamente, da observação de que a ruptura do sistema monetário internacional e do equilíbrio de forças consagrado pela Guerra Fria, naquele decênio, desencadeou um movimento oposto ao da década de 1930. Isto é, ao invés de gerar uma transformação institucional, retornou-se à defesa dos mercados desregulados e dos Estados mínimos. Desse modo, a transição conservadora trouxe de volta, ainda que sob novas condições, o princípio do liberalismo econômico. O autor assevera que esse renascimento liberal se deu de maneira progressiva, porém se acelerou e se radicalizou em dois momentos específicos.

O primeiro deles teve lugar na década de 1980, com a vitória política das forças conservadoras na Inglaterra, nos Estados Unidos e na Alemanha, sendo esse impulso posteriormente propagado, através da liberalização financeira, pelos territórios econômicos desses países. O retorno do princípio liberal se materializou na abertura e desregulação dos mercados – com ênfase particular nos de trabalho e de dinheiro –, em uma nova onda de internacionalização e concentração financeira, e na imposição da “convergência ortodoxa” das políticas econômicas nacionais (FIORI, 1999, p. 72). Essa nova era liberal, no entanto, é mais volátil e excludente do que a do século XIX, por conta da flutuação cambial da moeda internacional, que não existia no padrão ouro. Tal movimento de mercantilização generalizada e globalização financeira é reforçado pelo *hegemon*, posição ocupada pelos Estados Unidos desde o final dos anos 1940.

O segundo momento foi a década de 1990, quando a dissolução do mundo socialista e o fim da Guerra Fria levaram à “conformação de uma nova ordem altamente hierarquizada” (FIORI, 1999, p. 73). Essa não se baseava mais no equilíbrio de poder, mas sim na capacidade de arbítrio militar e monetário da única superpotência que sobreviveu ao conflito bipolar. Desse modo, os Estados Unidos passaram a desempenhar uma função arbitral e tutelar em escala mundial, ao mesmo tempo em que alimentavam a instabilidade do sistema para seguir acumulando poder e riqueza. Na nova civilização liberal, “a velocidade com que os ‘mercados autorreguláveis’ vão destruindo ‘os interesses da sociedade como um todo’” (Ibidem, p. 82) é ainda maior, mas também o são as reações de autodefesa – tanto a proteção social de Polanyi, quanto a territorialidade de Fiori –, que tendem a se manifestar de forma mais rápida e violenta.

À época, Fiori (1999) ponderou que o núcleo político e econômico do sistema se mantivera praticamente igual ao do século XIX, com a União Europeia ocupando uma posição de segunda linha. Para o autor, desprovida de unidade entre seus capitais financeiros e de um projeto militar coletivo, a Europa ainda estava distante de conseguir desafiar conjuntamente a supremacia financeira e militar dos Estados Unidos. Passados vinte anos desde a análise do autor, o cenário internacional mudou consideravelmente. Tendo como propósito examinar a influência da ordem neoliberal do século XX sobre as crises das dívidas soberanas dos PIIGS, no século XXI, este trabalho, como o de Fiori, também empreende um esforço de comparação entre períodos históricos distintos, mas igualmente baseados nos princípios do liberalismo econômico.

No continente europeu, a criação da União Monetária Europeia e a liberalização dos fluxos econômicos conduziram, em apenas uma década, a uma crise que produziu níveis históricos de desemprego e depauperou as condições de vida. Consequentemente, observa-se na Europa uma nova intensificação dos movimentos de proteção social e da soberania estatal contra o mercado autorregulável e o capital global. Por outro lado, o projeto de integração europeia, inicialmente encorajado por Washington por razões geopolíticas e geoeconômicas, permaneceu sob o guarda-chuva militar da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) após o fim da Guerra Fria. Para compreender a influência dos Estados Unidos sobre o espaço europeu, no passado e atualmente, e a crise que se desenrola no mesmo desde 2010, também faz-se necessário uma análise da estratégia estadunidense para a região. Essa tem sido pautada, desde o fim da Segunda Guerra, pelos conceitos formulados por Nicholas Spykman, abordados a seguir.

1.3 A GEOPOLÍTICA DO RIMLAND: O LEGADO DE NICHOLAS SPYKMAN PARA A POLÍTICA DE SEGURANÇA ESTADUNIDENSE

Desde a troca de guarda da Inglaterra para os Estados Unidos e a ascensão do segundo como potência hegemônica global, a doutrina de segurança do país tem sido influenciada pelo trabalho do geógrafo e cientista político estadunidense Nicholas Spykman. Sua visão geopolítica normativa, desenvolvida em *America's Strategy in World Politics* (1942) e *The Geography of the Peace* (1944), inspirou, no fim dos anos 1940, a política de contenção, elaborada pelo diplomata George Kennan e pilar do governo Truman. Sua estratégia também reverbera nos escritos do cientista político e estadista Zbigniew Brzezinski, que contribuiu para uma atualização da mesma, nos anos 1980, ao alterar a concepção do embate com os soviéticos – que não ocorreria só na esfera militar, mas também na econômica, política e ideológica (MELLO, 1999).

Frente ao debate do período entreguerras entre, de um lado, idealismo e realismo, e, de outro, isolacionismo e intervencionismo, Spykman se colocou como um grande defensor da *realpolitik* e do intervencionismo estadunidense, visando “à segurança e à autopreservação do Estado, que se traduzem primordialmente na manutenção de sua integridade territorial e na preservação de sua independência política” (MELLO, 1999, p. 96). Partindo das formulações de Alfred Mahan e Halford Mackinder, Spykman identificou dois pilares da política externa britânica herdados pelos Estados Unidos: a expansão do poder marítimo e o equilíbrio de poder na Eurásia. Spykman também incorporou a concepção histórico-geográfica do geógrafo britânico, isto é, sua visão do mundo como um sistema político fechado, onde toda e qualquer modificação nas relações de força entre os Estados afeta suas posições relativas (Idem, 1999).

Nesse sistema anárquico e hierarquizado, a expansão do poder se torna uma condição indispensável à sua própria manutenção e os Estados competem pela obtenção da supremacia internacional. Em razão disso, Spykman se opunha à autocontenção voluntária dos Estados Unidos no continente americano e à sua não participação em crises internacionais, propostas pelos isolacionistas. Ao contrário, o autor defendia que a primeira linha de defesa de Washington não estaria nas Américas, mas sim nas franjas marítimas da Eurásia, visto que “somente avançando a primeira linha de defesa para dentro da Europa e da Ásia, seria possível montar uma segunda linha de defesa no perímetro interno do hemisfério ocidental” (MELLO, 1999, p. 97). Consequentemente, em um sistema de relações políticas, econômicas e militares globalizadas, a manutenção do perímetro de segurança hemisférico e dos interesses nacionais dos Estados Unidos necessariamente implicava uma política de projeção mundial.

Spykman também absorve da teoria de Mackinder as noções de que a superfície líquida do planeta forma um único Grande Oceano (*Great Ocean*), de águas contínuas e intercomunicadas, e a superfície terrestre se divide em grandes ilhas-continentes. Segundo Mackinder, Europa, Ásia e África formavam um único grande continente, uma Ilha Mundial (*World Island*), que possuía como satélites ilhas periféricas menores: as Américas e a Austrália. De acordo com Spykman, com a abertura dos canais do Panamá e de Suez, o mundo teria sido “redividido” em cinco grandes ilhas continentais, com a América do Norte e a Eurásia situadas no hemisfério norte, e a América do Sul, a África e a Austrália no hemisfério sul (Idem, 1999).

O esquema elaborado por Mackinder previa, ainda, que a ilha basilar euroasiática possuía uma área-pivô ou coração continental (*Heartland*), envolvida por um Crescente Interior ou Marginal (*Inner Crescent*), e, mais externamente, por um Crescente Exterior ou Insular (*Outer Crescent*) (fig. 1). O termo *Heartland* foi criado por Mackinder “para designar o núcleo basilar da grande massa eurasiática que coincidia geopoliticamente com as fronteiras russas do início do século [XX]” (MELLO, 1999, p. 45). Tratava-se de um conceito geográfico e estratégico, com certos aspectos físicos fundamentais que o tornavam uma fortaleza natural: era a região de planícies mais extensa do planeta, quase totalmente isolada do mundo exterior, e com topografia e vegetação que ofereciam condições ideais à mobilidade dos povos nômades da Ásia Central.

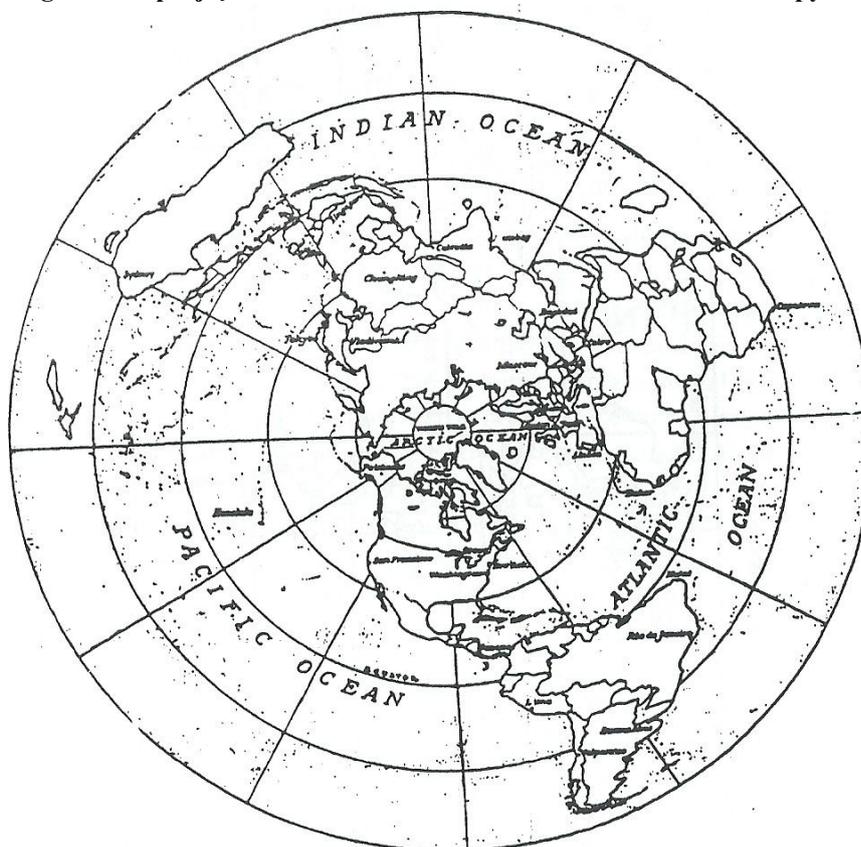
Figura 1: O esquema geopolítico de Halford Mackinder



Fonte: MELLO, 1999, p. 48.

O *Heartland* seria inacessível ao poder marítimo das potências insulares ou marginais e, por conseguinte, favorável ao desenvolvimento do poder terrestre da potência que o dominasse. O Crescente Interior, por sua vez, era formado pelas linhas costeiras da Eurásia, um grande arco de regiões marginais simultaneamente continentais e oceânicas: a Europa, a oeste, o Oriente Médio, a sul, e o extremo Oriente a leste. A essas regiões anfíbias, áreas de disputa onde se chocavam o poder marítimo e o poder terrestre, Spykman deu o nome de *Rimland*. Por fim, na periferia do Crescente Interior se encontrava o Crescente Exterior, um segundo arco composto pelas potências marítimas que, separadas pelos fossos do Grande Oceano, estavam protegidas do poder terrestre dominante no *Heartland* (fig. 1) (MELLO, 1999).

Figura 2: A projeção azimutal centrada no Polo Norte de Nicholas Spykman



Fonte: SPYKMAN, 1944, p. 16 *apud* MELLO, 1999, p. 104.

Ademais, diferente de Mackinder, que utilizava uma projeção de Mercator modificada, com a Sibéria, em vez da Europa, como centro e o continente americano duplicado nas duas pontas do mapa; Spykman fez uso de uma projeção azimutal equidistante centralizada no Ártico (fig. 2). A projeção polar por ele utilizada colocava em evidência a concentração de terras emersas no hemisfério boreal e sua dispersão em direção ao hemisfério austral. Desse modo, tal perspectiva “revela a relativa proximidade geográfica da América do Norte e da Eurásia”

(MELLO, 1999, p. 101); assim como o paralelismo entre as mesmas, “cujas costas se defrontam nos oceanos Atlântico, Pacífico e Ártico” (Idem, 1999, p. 101).

Para Spykman, os Estados Unidos, sendo um país com dimensões continentais, rico em recursos naturais e de natureza bioceânica, ocupam uma posição única no mundo. Defrontando o Atlântico e o Pacífico, os estadunidenses detêm acesso direto às principais vias comerciais marítimas do mundo. Ao mesmo tempo, o país está situado entre as duas maiores aglomerações populacionais do globo, a Europa Ocidental e a Ásia Oriental, estando, por conseguinte, entre as zonas do sistema internacional mais importantes em termos econômicos, políticos e militares (SPYKMAN, 1942). Isto posto, as relações entre os Estados Unidos e as extremidades da Eurásia são determinantes, visto que o cerco potencial da América pela Eurásia ou, ao contrário, da Eurásia pela América, definiria o destino da política mundial.

Tal suposição se fundamentou, em particular, na análise dos conflitos europeus nos séculos XIX e XX, a partir da qual Spykman refuta a centralidade dada por Mackinder à rivalidade entre continentalismo e oceanismo e aponta que “o alinhamento histórico sempre foi de alguns membros do *Rimland* com a Grã-Bretanha contra outros membros do *Rimland* com a Rússia, ou então Grã-Bretanha e Rússia juntas contra um poder dominante do *Rimland*” (SPYKMAN, 1944, p. 43 apud MELLO, 1999, p. 126). Spykman demonstrou que, nos séculos XIX e XX, “o perigo de unificação da Eurásia não veio de um poder terrestre originário do *Heartland*, mas partiu sempre de poderes situados no *Rimland* ou numa das ilhas costeiras” (Idem, 1999, p. 125). Foi o caso da França nas guerras napoleônicas, da Alemanha na Primeira Guerra Mundial e da Alemanha e do Japão durante a Segunda Guerra mundial.

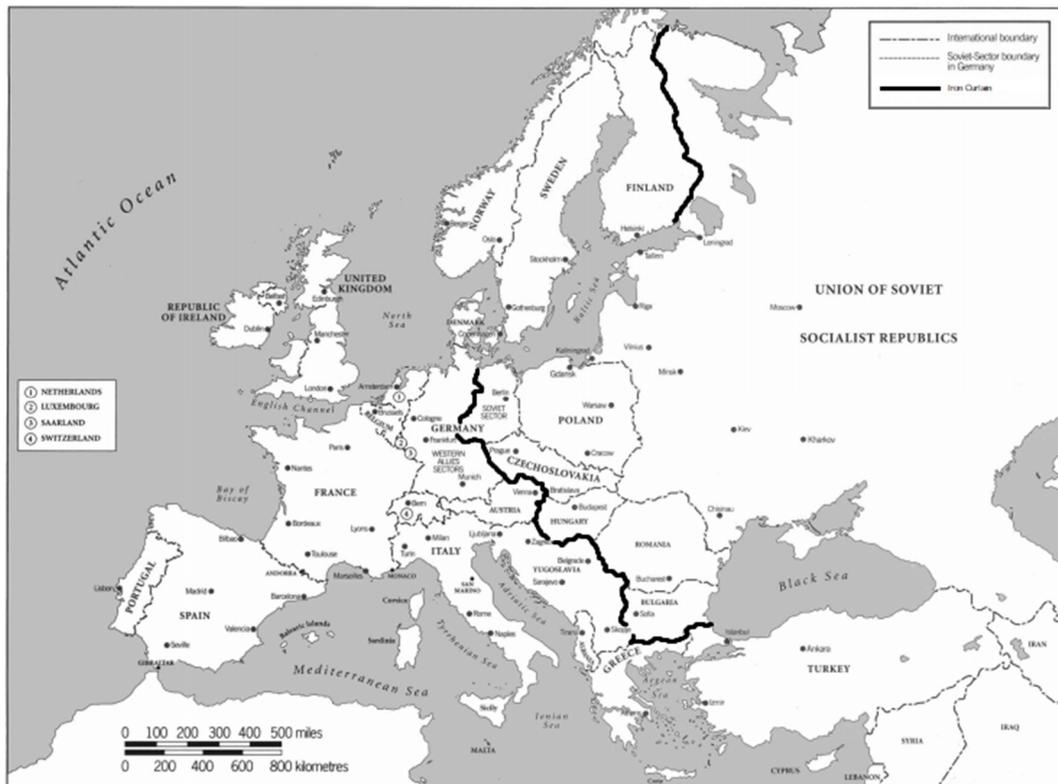
Desse modo, na teoria de Spykman é o *Rimland* – ao invés do *Heartland* – que assume o papel central no controle sobre a Eurásia e nos rumos da política internacional. Assim, os Estados Unidos deveriam fixar sua primeira linha de defesa nas bordas da Eurásia, o que exigiria uma presença ativa no hemisfério oriental “para manter divididas e neutralizadas as forças político-militares da Europa e do Extremo Oriente” (MELLO, 1999, p. 118). A existência de um poder anfíbio americano no *Rimland* eurasiático seria a única forma de encurralar a Rússia dentro do continente, evitando que essa se projetasse em direção ao Atlântico e ao Pacífico e que, em um movimento de pinça, cercasse o hemisfério ocidental. A defesa do hemisfério ocidental, por sua vez, era um objetivo basilar secundário, não sendo o foco de nossa análise.

A Europa, compartimentalizada em um território peninsular recortado e de elevada pressão competitiva, seria um dos pontos nevrálgicos da política de segurança de Washington durante a Guerra Fria. O continente possuía um papel central na disputa bipolar devido a sua loca-

lização geográfica, em uma zona amortizadora entre o poder marítimo estadunidense e o poder terrestre soviético. Os Estados Unidos deveriam evitar, sobretudo, o perigo, anunciado por Mackinder e reiterado por Spykman, de uma aliança entre as duas grandes potências continentais europeias, a Alemanha e a Rússia, ou a conquista de uma pela outra. Isso porque, ao combinar um poder anfíbio do *Rimland* com os recursos do *Heartland*, “a configuração de um bloco de poder russo-germânico provocaria a ruptura do equilíbrio europeu” (MELLO, 1999, p. 56).

Destarte, mesmo derrotada e dividida, a Alemanha ainda detinha uma posição decisiva sobre os rumos das políticas europeia e internacional. Era, além disso, entre aqueles que faziam fronteira direta com os países da Cortina de Ferro (fig. 3), o Estado com maior capacidade de conter Moscou. Para que desempenhasse tal função, porém, seria necessário permitir sua reconstrução política e econômica e, em determinado momento, como se verá adiante, até mesmo militar. A partir dessa reflexão, a estratégia norte-americana para o continente europeu pós 1945 se constituiu em dois eixos principais. O primeiro seria subordinar a segurança dos europeus à OTAN, e, através dela, encurralar a URSS dentro do continente europeu. O segundo seria preservar a centralidade político-econômica da Alemanha na Europa Ocidental, ao passo que o seu rearmamento, só seria permitido no âmbito da aliança euroatlântica.

Figura 3: A configuração política da Europa em 1947



Fonte: JUDT, 2005. Adaptado.

Mantido o equilíbrio de poder entre as potências europeias, não lhes restariam “recursos excedentes que pudessem colocar em perigo a segurança e os interesses estratégicos dos Estados Unidos” (MELLO, 1999, p. 115). Não por acaso, ao longo da Guerra Fria, a maioria das bases militares norte-americanas foram instaladas na Europa Ocidental, em geral, e no território alemão, em particular; seguido pelos Estados mais próximos ao Mediterrâneo e ao Atlântico, em uma tentativa cercear o antigo imperativo russo de buscar saídas para as águas quentes. Essa configuração foi conservada, ainda que o número de bases tenha sido reduzido, mesmo depois do desmantelamento do bloco comunista. Segundo o último Relatório de Estrutura de Bases do Departamento de Defesa dos Estados Unidos (2018), hoje Washington tem bases instaladas na Alemanha (119), na Bulgária (1), na Espanha (4), na Grécia (8), na Holanda (6), na Islândia (1), na Itália (44), na Noruega (2), em Portugal (21) e no Reino Unido (25).

Isso porque, mesmo após o fim do conflito bipolar, a geopolítica do Rimland e o cerco à Rússia continuaram a pautar a estratégia norte-americana, em especial após a chegada de Vladimir Putin ao poder na Rússia, no início dos anos 2000, e o surgimento de um novo projeto nacionalista e antiamericano no gigante euroasiático. A OTAN, que logrou estender sua presença na Europa até os limites das fronteiras russas, segue sendo o braço armado dos europeus na manutenção da estabilidade regional e no combate a novas e antigas ameaças. Apesar das tentativas europeístas frustradas de criação de uma comunidade regional de segurança independente de Washington, no passado e atualmente, a aliança continua dominando todos os assuntos de segurança e defesa na região. O tabuleiro europeu permanece, pois, estratégico para os estadunidenses, conforme se debaterá no próximo capítulo.

A organização do continente europeu tem sido historicamente influenciada pela agenda geopolítica e geoeconômica do *hegemon* do sistema interestatal capitalista. Se, no século XIX, o movimento de liberalização econômica e expansão do mercado sobre todos os aspectos da vida em sociedade esteve associado às tentativas de internacionalização dos capitais britânico e alemão, no século XX o mesmo foi reavivado pela hegemonia da potência militar e monetária vencedora da Guerra Fria. Essa, dando prosseguimento à estratégia de manutenção de uma presença forte nas bordas da Eurásia, tem modelado o projeto de integração europeu, desde os seus primórdios, nos anos 1950, até hoje. Como se demonstrará no próximo capítulo, a preponderância norte-americana nas fimbrias europeias do *Heartland* tem pautado as mudanças na natureza da comunidade europeia, do protecionismo inicial para a liberalização presente, e interferido nas reações de proteção social e de territorialidade que daí assomam.

2 A INTEGRAÇÃO EUROPEIA (1950-1999)

[...] e agora somos europeus. qualquer iniquidade do nosso peculiar espírito há de ser corrigida pela europa, para sempre.

a máquina de fazer espanhóis, Valter Hugo Mãe

2.1 O IDEAL DE UNIDADE EUROPEIA E A ORDEM INTERNACIONAL PÓS 1945

Embora as bases institucionais para a criação de uma comunidade europeia tenham sido lançadas somente na década de 1950, o ideal de unidade europeia remete a um período anterior à própria formação dos Estados nacionais europeus. Segundo Urwin (1994), ao longo de vários séculos, pensadores e líderes políticos ansiaram pela superação da grande fragmentação política da Europa, sua “derradeira característica histórica” (URWIN, 1994, p. 12, tradução nossa). Na esfera política, personalidades como Carlos Magno, Napoleão e Hitler perseguiram tal objetivo através de tentativas de conquista militar e dominação imperial do continente; todas malogradas. Já no campo intelectual, o Sacro Império Romano-Germânico serviu de modelo para muitos escritores ao ser percebido como tendo integrado a Europa “civilizada” – isto é, a Europa ocidental e cristã –, contra conflagrações internas e invasões externas (Idem, 1994).

Assim, a manutenção da paz foi o tema dos primeiros devotos de uma “união europeia”, como Pierre Dubois, Maximilien de Béthune e Abbé de Saint-Pierre. Essas propostas iniciais eram universalistas e buscavam uma maior influência política para algum território ou dinastia específica, sob a liderança de um imperador ou papa (Idem, 1994). Se, por um lado, Pecequillo (2014) observa que para alguns analistas a premissa de uma Europa duplamente ocidental e cristã permanece no núcleo do projeto de integração europeia até hoje; Barraclough (1964), por outro, há muito já se dedicara a desconstruir tal concepção. O autor argumenta que a nova ênfase dada, a partir 1945, às tradições herdadas pela Europa Ocidental do Império Romano, da Igreja Católica e da tradição clássica decorreram do contexto geopolítico de então, da percepção de crise pelos próprios europeus e da ideologia liberal ainda vigente. Contudo, ele afirma,

Tal ponto de vista não só subestima a importância das civilizações independentes no Oriente, como também introduz uma divisão agourenta na Europa, entre os países do Oriente e do Ocidente, tendo a Alemanha como uma espécie de “terra de ninguém” no meio, e isso porque existe pouca dúvida de que a intenção seja a de contrastar os valores “ocidentais” com a visão e as tradições da Europa oriental, em especial com a ideologia da Rússia soviética (BARRACLOUGH, 1964, p. 48).

Na realidade, Barraclough (1964) demonstra, a teoria da unidade da “cultura europeia ocidental” e da continuidade do Império Romano na civilização europeia não se sustenta. A

mesma apresenta a Europa Ocidental como a herdeira direta de Roma, negligenciando a existência do Império Bizantino e da Igreja oriental, os quais sucederam imediatamente a civilização e a estrutura estatal romanas até a queda de Constantinopla, no século XV. A partir daí, a tradição imperial cristã de Bizâncio foi transferida, por meio da Igreja ortodoxa, para a Rússia, de quem, ironicamente, a Europa Ocidental quis se distanciar ao se colocar como a descendente linear do Império Romano. Tanto nas tradições europeias do cristianismo ariano ou católico dos povos germânicos e latinos, quanto nas tradições europeias do cristianismo ortodoxo do mundo eslavo, o autor conclui, os fundamentos históricos são os mesmos, ainda que, com o passar do tempo, o cristianismo ocidental e a fé ortodoxa tenham tomado formas diferentes.

Com o advento do Iluminismo e a difusão das ideias liberais, o cerne dos esquemas de integração se deslocou da unidade religiosa da Europa para a sua unidade intelectual, embora sem se afastar da unidade material legada por um império supranacional. Autores do século XVIII e XIX, dentre os quais William Penn, Jeremy Bentham, Jean-Jacques Rousseau e Henri Saint-Simon, defendiam a supressão das unidades territoriais independentes e a formação de uma federação europeia. O último viria, inclusive, a cunhar a máxima da “paz através dos Estados Unidos da Europa” (URWIN, 1994, p. 12, tradução nossa). Tais propostas tinham pouco apelo entre os líderes políticos da época, que se interessavam mais por projetos de integração econômica, como a criação de uma área de livre comércio ou de uma união aduaneira. Todavia, aqui também as tentativas de criação de uma união em base continental foram malsucedidas. Ensaios de acordos de livre comércio foram rapidamente frustrados, ao passo que uniões aduaneiras – como o Zollverein alemão – eram circunscritas a regiões específicas (Idem, 1994).

No final do século XIX, a emergência do ímpeto do nacionalismo e da autarquia do qual nos falam Polanyi (1944) e Fiori (1999) culmina na Grande Guerra e solapa qualquer anseio de integração europeia. Houve, no entreguerras, grupos que seguiram defendendo a integração como um caminho para impedir novas guerras; tendo a União Pan-Europeia sido o mais proeminente, como aponta Urwin (1994). Contudo, a insistência na reconstrução da agonizante ordem do século anterior durante a década de 1920, bem como a depressão econômica e a ascensão do fascismo na década de 1930 adiariam mais uma vez tal inspiração. Essa só volta a ganhar fôlego após a fim da Segunda Guerra Mundial, no contexto da construção de uma nova ordem internacional. Nesse sentido, o apoio dos Estados Unidos e da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) à integração seria determinante, e, ainda que o continente fosse separado em duas esferas de influência, a leste e a oeste, desenvolveram-se projetos de mesmo propósito.

De acordo com Joll (1995), se, por um lado, na Europa Oriental, a necessidade de reconstrução e de reforma política ascendeu ao poder regimes socialistas sob forte domínio soviético; na Europa Ocidental, as mudanças político-sociais erigiram governos conservadores, mais especificamente, os democratas cristãos, em oposição aos sociais-democratas. O esforço de reestruturação europeu ocidental se deu através da adoção dos princípios do Estado de Bem-Estar Social e de um projeto de integração regional baseado em uma experiência histórica e religiosa comum. Em ambos, porém, tentou-se responder aos desejos da população europeia por reforma agrária, salários mais altos, melhores condições de trabalho, benefícios sociais e serviços públicos em geral; o que reforça a tese polanyiana do interesse humano geral pela proteção da vida em sociedade, contra os assaltos do mercado que transforma tudo em mercadoria. Em vista disso, o autor aponta que o bolchevismo e o wilsonismo derruíram a identidade europeia anterior à guerra e produziram duas reações revolucionárias de natureza semelhante, mesmo dirigidos por ideologias e regimes entendidos como opostos.

Destarte, retomando o argumento de Barraclough (1964), o declínio da ordem do século XIX e a crise da civilização europeia no pós guerra produziram um agudo cisma entre a Europa Ocidental e a Oriental, apesar de ambas serem partes da mesma civilização. A Guerra Fria, ao inserir a segunda na órbita soviética, confinou o movimento em direção a uma união ou federação europeia à primeira, subordinada à influência estadunidense. Com a metade oeste da península, Washington entabulou uma relação preferencial para promover sua hegemonia global e segurança hemisférica, à luz do desafio soviético e da posição geográfica estratégica da Europa, enunciada por Spykman (1942, 1944). A parceria euroatlântica se materializou, já nos primeiros anos do pós guerra, no lançamento da Doutrina Truman, que preenche rapidamente o vácuo de poder aberto entre os Estados Unidos e a URSS pelo enfraquecimento das potências europeias. A partir da mesma, como apontado no capítulo anterior, o cerco ao *Heartland* pelo *Rimland* passa a nortear a política externa norte-americana para a Europa.

Logo seguiram-se a inauguração do Plano Marshall, em 1947, o estabelecimento da Organização para a Cooperação Econômica Europeia (OCEE)³⁰, em 1948, e a gênese da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), em 1949. Essas iniciativas visavam a reconstrução econômica e a estabilidade política da Europa Ocidental, tendo sido fundamentais para o

³⁰ Originalmente formada por Áustria, Bélgica, Dinamarca, França, Grécia, Islândia, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Holanda, Noruega, Portugal, Suécia, Suíça, Turquia, Reino Unido e Alemanha Ocidental. Em 1961, com a inclusão do Canadá e dos Estados Unidos, a OCEE se transforma na Organização para Cooperação Econômica e Desenvolvimento (Organisation for Economic Cooperation and Development, OCDE). Hoje, 36 países integram a organização internacional (OCDE, 2018a).

início das negociações de integração e a introdução dos seus primeiros organismos (PECEQUILO, 2014). Foram, ademais, instrumentos de poder de Washington para pressionar a cooperação europeia, a fim de conter a expansão soviética e o revisionismo alemão; ambos ameaças à segurança europeia e à estratégia global estadunidense. A integração da Europa Ocidental foi delineada em acordo com a nova condição de poder do continente, que, após 1945, reteve um papel reduzido na economia mundial e se tornou coadjuvante na ordem política internacional. Em razão disso, como indica Pecequilo (2014, p. 7), “não é possível desconectar a evolução da integração da bipolaridade, com impactos nos projetos e níveis de autonomia europeus”.

De acordo com Hobsbawm (1994), o plano original dos Estados Unidos para a Europa do pós guerra envolvia uma economia de livre comércio, livre conversão e livre mercado dominada por Washington, o que se mostrou irrealista diante dos problemas de balança de pagamentos e da escassez de divisas que os europeus enfrentavam. Além disso, o autor assevera, seu ideal de integração estava baseado no federalismo norte-americano, o qual deveria servir de modelo, após 1945, para a conformação de uma unidade europeia que incluísse a Alemanha. Todavia, tanto a Inglaterra, que ainda se via como potência mundial, quanto a França, preocupada em manter o país vizinho fraco e dividido, opunham-se a um projeto dessa natureza.

Lira (2013) corrobora a tese do historiador inglês de que os Estados Unidos desejavam que a integração da Europa Ocidental se desenvolvesse em bases supranacionais, apontando três objetivos principais por trás desse anseio. O primeiro era conciliar a recuperação alemã, a segurança francesa e a contenção russa, sendo a integração europeia vista como o ponto fulcral da manutenção do equilíbrio de poder no continente. O segundo, por sua vez, era promover uma união aduaneira, inspirada na experiência estadunidense, para fomentar o crescimento econômico europeu. Com isso, Washington esperava evitar uma nova quebra no comércio internacional, além de garantir as exportações e os investimentos norte-americanos aos mercados consumidores europeus. O terceiro, enfim, referia-se à “satisfação do ‘imperativo nacional americano’ de alcançar resultados tangíveis em contrapartida aos auxílios” (ROMERO, 1993 *apud* LIRA, 2013, p. 12). Esse tinha o intuito de reduzir a ajuda financeira estadunidense; suprimir o nacionalismo alemão; e, em especial, incorporar toda a região ao território monetário do dólar, de modo a consolidá-lo como a moeda de denominação internacional (Idem, 2013).

No que se refere à posição da Alemanha após 1945, ao contrário da “paz punitiva” imposta ao país no final da Primeira Guerra³¹, para perpetuar seu enfraquecimento (HOBBSBAWM, 1994), e que, não obstante, levou à revolução nacional-socialista; ao final da Segunda Guerra Mundial, com o abandono do Plano Morgenthau³², afastara-se qualquer tentativa de “perpétua mutilação da Alemanha” (JOLL, 1995, p. 632). Joll (1995) afirma que a Alemanha, nos últimos anos de guerra, havia sido a área em que russos e aliados estavam mais empenhados em empreender uma ação conjunta, acordando, em Potsdam, não apenas a desmilitarização do país, mas também o restabelecimento de parte de sua autonomia administrativa e a manutenção da sua unidade econômica. E, todavia, foi nesse território que “a sua rivalidade se tornou mais clara e mais perigosa, e assim a Alemanha constituiu o problema central no desenvolvimento tanto econômico como político da Europa depois da Segunda Guerra Mundial” (Ibidem, p. 661).

No início de 1947, ficou claro que a intenção de preservar a unidade do Estado alemão não se cumpriria. Somente um ano depois, em 1948, a divisão econômica do país já era total, e, no fim de 1949, com a criação formal da República Federal da Alemanha (RFA) e da República Democrática da Alemanha (RDA), também a divisão política (JOLL, 1995). A partir de então, os Estados Unidos procuraram manter a RFA, formada pelas três zonas ocidentais ocupadas pelos Aliados durante a guerra, atada à Europa Ocidental. Kissinger (1994, p. 418) aponta que a RFA se colocaria como um “desafio contínuo à presença soviética na Europa Central”, recusando-se – até os anos 1970 e a adoção da *Ostpolitik* – a reconhecer a RDA e ameaçando romper relações com os Estados que a reconhecessem, através da chamada Doutrina Hallstein³³.

Simultaneamente, ao permanecer como uma nação forte dentro da Europa, mesmo enquadrada pela potência hegemônica, a Alemanha Ocidental pressionava a Inglaterra e a França. A primeira reconhecia a importância da Alemanha para a manutenção do balanço de poder e a contenção do comunismo, enquanto a segunda se preocupava com a reestruturação do potencial

³¹ Uma das singularidades do Tratado de Versalhes fora a inauguração da “cláusula de culpa”, nunca antes adotada, que responsabilizava o Estado alemão pela guerra e todos os seus efeitos. Além disso, o mesmo impunha à Alemanha a perda de parte do seu território no continente, com a devolução da Alsácia-Lorena à França e a restauração da Polônia, e de todas as suas colônias ultramarinas; a privação de uma marinha e força aérea efetivas, bem como a limitação do seu exército a cem mil homens; reparações no valor, definido somente em 1921, de 132 bilhões de marcos-ouro; e a ocupação parcial da Alemanha Ocidental (HOBBSBAWM, 1994; KISSINGER, 1994).

³² Formulado pelo Secretário do Tesouro americano, Henry Morgenthau, e apresentado ao primeiro ministro britânico, Winston Churchill, o plano, além de prever a retirada de territórios da Alemanha e a divisão da mesma em dois Estados, um ao Norte e outro ao Sul, propunha a destruição da indústria pesada alemã e a sua transformação em um país agrícola. Os governos dos Estados Unidos e da Inglaterra abdicaram da proposta frente ao risco, para toda a Europa, de manter, no centro do continente, um país rural miserável (JOLL, 1995).

³³ O nome da doutrina faz menção à Walter Hallstein, diplomata alemão e primeiro presidente da Comissão Europeia da Comunidade Econômica Europeia (CEE).

bélico alemão, ainda vendo o país vizinho como um perigo a ser erradicado. As mesmas assumiram, desde o princípio da integração, posicionamentos diametralmente apostos, que permanecem ainda hoje. Nesse cenário, despontou

[...] um Reino Unido defensor de uma Europa Atlântica (de onde deriva o termo atlanticismo), mais próxima aos Estados Unidos, e sustentada em laços mais frouxos de integração (intergovernamental e ampliada), e uma França europeia, que pressupõe um papel autônomo para a Europa, com o continente mais integrado por políticas comuns (europeísmo, supranacionalidade e aprofundada). Em contrapartida, a França exerce, para isso, o papel de líder e condutora dos processos europeus, o que, por consequência, a fortalecerá diante da Alemanha Ocidental, do Reino Unido e dos Estados Unidos (PECEQUILO, 2014, p. 8).

Não por acaso, a política externa do bloco europeu tem, historicamente, oscilado entre as visões europeísta e atlanticista, responsáveis por ciclos de expansão e de recuo na integração desde os seus primórdios – sendo o *Brexit* apenas o seu efeito mais recente. Em 1945, mediante a vitória do Partido Trabalhista sobre o Partido Conservador na Inglaterra, a proposta feita por Churchill durante a guerra de uma união em torno do núcleo anglo-francês foi enterrada³⁴. O novo governo Trabalhista desconfiava das ideias do continente e não desejava se distanciar do propósito principal de reconstrução social e econômica da Grã-Bretanha. Assim, a despeito de, na década de 1940, vários movimentos integracionistas olharem para a Inglaterra em busca de liderança, Londres já dava sinais de que não quereria integrar uma unidade europeia, bastando apenas uma associação mais frouxa com o continente (URWIN, 1994).

Mesmo o “europeísmo” francês apresentava limitações, com Paris se opondo a qualquer esquema federalista de integração e defendendo uma visão confederal da mesma. Assim, embora fossem favoráveis a uma cooperação robusta, hesitavam em ceder soberania a instituições supranacionais, privilegiando esquemas intergovernamentais sempre que possível. A tentativa de liderança francesa, porém, logo seria frustrada pela ascensão da Alemanha Ocidental à posição de pivô econômico da integração europeia, acontecimento ativamente patrocinado pelos Estados Unidos. Na RFA, Konrad Adenauer, ao longo de 14 anos de governo, encetou um período de estabilidade política e crescimento econômico, conservando o apoio estadunidense e insistindo na reconciliação autêntica com a França, a despeito da intransigência inicial francesa

³⁴ Em 1940, o primeiro-ministro britânico havia proferido a declaração “não haverá mais duas nações, mas uma união franco-britânica”, e, de fato, nos primeiros meses da guerra havia sido elaborado um projeto para a cooperação econômica, política e militar entre os dois países. Alguns dos envolvidos nas discussões, incluindo o diplomata francês Jean Monnet, viam a união potencial como o núcleo de uma integração europeia ampla a ser lançada assim que a guerra terminasse. Na época, a proposta foi rejeitada pelo governo francês sitiado e, anos mais tarde, Churchill admitiria que se tratava tão somente de uma estratégia para convencer a França a continuar na guerra contra a Alemanha nazista (URWIN, 1994).

(JOLL, 1995). Ao contrário das suas contrapartes inglesa e francesa, o líder alemão buscou um equilíbrio entre as vocações europeia e atlântica do país (PECEQUILO, 2014).

Conforme se abordará a seguir, por meio de um exame histórico do processo de integração centrada em aspectos geoestratégicos, a Alemanha seria o pivô da política econômica dos Estados Unidos para a Europa. Esse se consubstanciaria no primeiro eixo da estratégia estadunidense para o *Rimland* europeu. O segundo, por sua vez, seria a política de segurança de Washington para o continente, fundamentada na sujeição da segurança europeia à OTAN. Não se tratava de um exercício benevolente da hegemonia norte-americana, mas sim de uma estratégia nacional para ir ao enalço de interesses geopolíticos e geoeconômicos particulares: conter o avanço soviético e consolidar o território monetário do dólar. A partir desses dois pilares, a Europa Ocidental em pouco tempo se tornou uma área de projeção econômica e militar direta de Washington. Mais tarde, com o fim da Guerra Fria, tal influência seria gradualmente estendida ao resto do continente, até o limite das fronteiras russas.

Por razões metodológicas, nossa análise da integração europeia, a partir deste ponto, divide-se em duas partes, sendo uma destinada aos eventos que conduziram a uma união política e econômica do continente, e outra às tentativas de construção de uma comunidade de segurança europeia, frustradas pela onipresença da OTAN nos assuntos militares da região. Tal divisão é artificial, dado que os acontecimentos relatados ocorreram simultaneamente, e serve ao objetivo único de evidenciar, de forma mais didática, os interesses geoeconômicos e geopolíticos dos Estados Unidos no bloco europeu. Como se verá, no campo econômico, o desenvolvimento a convite e o estímulo à integração, inclusive aceitando a adoção de medidas protecionistas pelos europeus, serão substituídos por pressões liberalizantes após a crise da década de 1970. Na esfera militar, de outro modo, a aliança atlântica dominou a segurança da península de forma incontestada desde o seu estabelecimento; o que se mantém, a despeito do aparecimento recorrente de iniciativas europeias independentes.

2.2 A GEOPOLÍTICA E A GEOECONOMIA DO PROJETO EUROPEU

2.2.1 A comunidade político-econômica europeia

2.2.1.1 O encorajamento estadunidense e os tempos áureos do pós-guerra

Nos últimos anos da década de 1940, já haviam despontado alguns experimentos e arranjos de integração política – como o Congresso da Europa, realizado em Haia em 1948, e o Conselho da Europa, criado em 1949 pelo Tratado de Westminster – e econômica – como o

Benelux, união aduaneira formada por Bélgica, Holanda e Luxemburgo em 1948, e as discussões frustradas de uma união econômica entre Noruega, Dinamarca, Suécia e Islândia. Contudo, o verdadeiro catalisador de uma união europeia seria o Plano Schuman, lançado pelo ministro das relações exteriores da França, Robert Schuman, em 1950. Formulado pelo diplomata francês Jean Monnet, tido como o arquiteto da integração europeia, o plano propunha que os recursos de carvão e aço na Europa Ocidental fossem administrados conjuntamente pelos Estados nacionais e por uma autoridade supranacional, com o intuito de reorganizar sua lógica de produção e eliminar gradualmente todas as tarifas nessas indústrias pesadas (URWIN, 1994).

Não se tratava, porém, de uma proposta meramente econômica. Além de ser um primeiro passo para uma integração política efetiva, a principal motivação do Plano Schuman era o “reengajamento da Alemanha Ocidental como parceira da França dentro da Europa, e, mais ainda, como um poder europeu integrado ao continente de forma pacífica e estável” (PECEQUILO, 2014, p. 10). Outrossim, conforme Pecequilo (2014) aponta, era simbólico que a reconciliação entre Paris e Berlim se desse nos setores energético e industrial, estratégicos para a produção de riqueza e poder bélico e situados na raiz de conflitos pretéritos entre os dois países. Segundo a autora, o plano agregou um conteúdo pragmático à retórica utópica da integração e redesenhou as relações europeias ao abandonar os esforços para construir uma unidade europeia em torno do triângulo França, Alemanha e Inglaterra; favorecendo o eixo franco-germânico.

A Bélgica, a Holanda e Luxemburgo estavam há muito ligados à economia da Alemanha e entendiam que sua prosperidade dependia do fortalecimento do antigo parceiro comercial. Já a Itália em duas ocasiões, em 1945 e em 1948, havia debatido com a França propostas para uma união aduaneira. Os seis iniciaram as negociações que levariam à assinatura do Tratado de Paris, em 1951, e ao estabelecimento, no ano seguinte, da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA). Durante o processo, contudo, frente à eclosão da Guerra da Coreia, os Estados Unidos reviram seus compromissos globais e passaram a dar mais ênfase à importância de uma Alemanha Ocidental forte para combater a expansão do comunismo. Urwin (1994) ressalta que isso afetou as negociações da CECA, dando à RFA maior poder de barganha para vetar certas exigências francesas, como as que visavam “descartelizar” as indústrias pesadas alemãs, e influir no futuro da região do Sarre, que permanecia sob domínio francês. Washington, buscando assegurar seus interesses no continente, atuou como um intermediário nesses argumentos.

Ademais, Lira (2013) complementa, o término do auxílio financeiro fornecido pelo Plano Marshall, em 1952, as limitações da União Europeia de Pagamentos (*European Payments*

Union, EPU)³⁵, e o desenvolvimento da integração em bases geográficas restritas e setorialmente dimensionadas trouxeram à tona a questão de como superar a escassez de dólares na Europa Ocidental. A solução encontrada por Washington, com quem a região tinha uma balança comercial deficitária, foi ceder “mercado aos produtos europeus no intuito de gerar crescimento, e, finalmente, dar cabo ao problema da internacionalização do dólar como moeda do sistema” (Ibidem, p. 13). Assim, o governo pressionou o setor privado estadunidense para realizar investimentos no continente e acelerar seu processo de incorporação ao território monetário do dólar. Ao acolher a iniciativa de integração europeia, os Estados Unidos aceitavam a possibilidade de essa causar efeitos adversos sobre alguns dos seus interesses, desde que dois objetivos basilares fossem alcançados: a consolidação do dólar como moeda internacional e a contenção da URSS.

A Europa dos Seis conseguiu, sem grandes embaraços, chegar a um acordo sobre o objetivo econômico de criar um mercado comum de carvão e aço e o político de instituir uma autoridade supranacional, um passo significativo em direção a uma unidade europeia que não fosse apenas consultiva e intergovernamental. Um elemento que facilitou as negociações foi a forte presença dos democratas-cristãos nos seis governos da época, ainda que existissem oposições internas ao projeto, sobretudo na França e na Alemanha. Na primeira, a iniciativa era atacada pelos dois extremos do espectro político francês, com o general Charles de Gaulle³⁶, à direita, e o Partido Comunista, à esquerda, opondo-se igualmente. Na segunda, os sociais-democratas objetavam a participação da RFA em um processo de integração com países ligados aos Estados Unidos por uma aliança militar, por acreditarem que isso tornaria mais remota a reunificação com a RDA através de um acordo com a URSS (JOLL, 1995; URWIN, 1994).

A CECA, ao adotar o gradualismo e manter por muito tempo o direito de veto nacional, contribuiu para uma atmosfera de confiança mútua entre seus Estados membros e pavimentou o caminho da integração para a Conferência de Messina, em 1955. Nela, os ministros de relações exteriores da França, da Alemanha Ocidental, da Itália e dos países do Benelux debateram a ampliação da integração setorial bem-sucedida da CECA para a área de energia nuclear e a criação de um mercado comum europeu (JOLL, 1995). Também naquele ano, a questão do

³⁵ Criada, em 1950, no âmbito da OCEE, a EPU foi um sistema de compensação financeira multilateral que visava superar a não conversibilidade das moedas europeias no pós guerra e permitir a concessão de crédito, de modo a liberalizar as trocas comerciais no continente. Ela foi substituída, em 1958, pelo Acordo Monetário Europeu.

³⁶ Joll (1995) afirma que De Gaulle era suspeito por alguns, particularmente pelos estadunidenses, de ter opiniões autoritárias e até mesmo fascistas. “Conquanto fosse indubitável o respeito que sempre guardou aos Direitos do Homem e às regras da lei, o seu orgulho, o seu estilo político e a sua indisfarçada impaciência com os políticos vulgares tornavam-lhe difícil a colaboração com os dirigentes parlamentares habituados a outros métodos” (JOLL, 1995, p. 654). O resultado imediato desse impasse havia sido o seu afastamento do poder em 1946, mas o mesmo retornaria como presidente eleito em 1958.

Sarre seria resolvida através de um referendo popular, no qual 96% dos votantes optaram pela reincorporação da região à Alemanha Ocidental; tendo o território sido entregue pela França à RFA no ano seguinte (URWIN, 1994). Em 1957, os seis Estados associados da CECA assinaram, enfim, o Tratado de Roma, que, ao estabelecer a Comunidade Europeia de Energia Atômica (Euratom) e a Comunidade Econômica Europeia (CEE) em bases supranacionais e orientadas por uma cidadania europeia, ainda embrionária, foi considerado o primeiro marco institucional do processo de constituição do bloco europeu (PECEQUILO, 2014).

A Euratom buscava a implementação de uma estrutura de cooperação na área nuclear. Ao visar o uso da energia atômica para fins pacíficos, afastava-se do posicionamento adotado por Washington e Moscou, desenvolvendo capacidade tecnológica na área ao mesmo tempo em que estabelecia mecanismos de segurança e controle. Todavia, a instituição também detinha uma finalidade político-estratégica, visto que se destinava a reduzir o consumo de gás e petróleo importados, assegurando maior autonomia energética e o desenvolvimento socioeconômico da Europa dos Seis. Já a CEE tinha como propósito a criação de um mercado comum em um período de 12 a 15 anos, de modo a impulsionar a livre circulação de mercadorias, serviços e capitais, harmonizando as políticas macroeconômicas e de bem-estar social dos seus Estados membros e eliminando fronteiras. A médio prazo, a mesma procurava estabelecer uma união aduaneira e políticas agrícola e de transporte comuns. Embora expressos em termos econômicos, esses também eram objetivos políticos (URWIN, 1994; PECEQUILO, 2014).

Aqui fica evidente a conciliação que se procurou cimentar na Europa Ocidental entre o *laissez-faire*, no âmbito da integração regional, e o Estado de Bem Estar Social, na esfera doméstica. Atesta, além disso, que a ordem do pós guerra delineou um período de crescimento econômico que consentia a adoção de formas de protecionismo, uma vez que, ao se unirem para criar uma união aduaneira e, posteriormente, um mercado comum, os Seis buscavam fortalecer sua posição político-econômica frente a outros países – dentro e fora da península. Isso se daria pela liberalização dos fluxos comerciais entre os membros, através da eliminação de barreiras alfandegárias e da convergência econômica, e pela criação de uma Tarifa Externa Comum (TEC), em detrimento dos bens e serviços de fora do bloco. Desse modo, assegurou-se, de uma só vez, a proteção social, o revigoramento dos Estados nacionais em uma conjuntura de “hegemonia benevolente” e a manutenção de mercados “disciplinados”, uma espécie de distorção da proposta de “reenraizamento” de Polanyi (1944).

Ciente de sua superioridade econômica, mesmo pouco mais de uma década após o fim da guerra, a Alemanha Ocidental defendia a criação de um mercado comum calcado nos princípios da economia de mercado e na adoção de políticas liberalizantes, um reflexo da “economia social de mercado”³⁷ adotada internamente (SOUZA, 2013, p. 18). A França, em contrapartida, seguindo a tradição republicana e reforçando a soberania nacional, favorecia uma politização da gestão econômica e uma postura ativa do Estado na economia. Além disso, a incerteza política dos anos finais da Quarta República e a guerra na Argélia contribuíram para uma situação econômica volátil no país, que não tinha condições de competir em pé de igualdade com a RFA. Destarte, como os alemães, os franceses ansiavam projetar a nível regional o que ocorria no seu território, defendendo o planejamento econômico na CEE (Idem, 2013).

Por insistência da França, o Tratado de Roma adotou uma cláusula de salvaguarda, que previa a possibilidade de os Estados fazerem uso de “medidas protetivas” frente a dificuldades econômicas. O tratado da CEE preconizava, ademais, “equilíbrio do balanço de pagamentos, confiança na moeda, alto nível de emprego e estabilidade de preços” (SOUZA, 2013, p. 17), mantendo a autonomia monetária e de política econômica dos Estados nacionais, já que, nesse momento, ainda não existia uma preocupação com a integração financeira do bloco. Por outro lado, a despeito da liberalização dos fluxos de comércio dentro da CEE, a conjuntura da época não era favorável à abertura financeira, dada a escassez de reservas e o baixo nível de desenvolvimento dos mercados financeiros europeus. Em um movimento contrário ao que se desenvolvia no sistema internacional, a Europa dos Seis optou pela restrição aos capitais especulativos de curto prazo e pela proteção dos mercados domésticos de capital (Idem, 2013).

A CEE contava com uma ampla estrutura supranacional, composta pela Comissão Europeia, pelo Conselho de Ministros, pela Assembleia – que mais tarde seria renomeada como Parlamento Europeu – e pela Corte Europeia de Justiça. A Euratom, por sua vez, compartilhava a Assembleia e a Corte de Justiça com a CEE, mas possuía uma comissão e conselhos próprios (PECEQUILO, 2014). A segunda seria o elo fraco dos Tratados de Roma, uma vez que, tendo os Estados membros preferido priorizar seus programas nucleares nacionais, essa sofreu uma escassez de financiamento e se mostrou incapaz de dirigir os desenvolvimentos na área a nível

³⁷ A “economia social alemã” está pautada na noção do ordoliberalismo, vertente liberal alemã, de que o Estado deve ordenar a economia, mas não incentivá-la. Esse deve apenas corrigir eventuais imperfeições do mercado, como o bloqueio da concorrência ou a especulação não produtiva, para garantir as condições adequadas à sua operação. Assim, ao contrário dos neoliberais, os ordoliberais não se opõem por completo à intervenção estatal, defendendo que a regulação é necessária para tornar possível o mercado. Nesse sentido, deturpam a obra polanyiana, na medida em que fazem uso da proteção social apenas para manter viva a utopia liberal.

supranacional. O mesmo não ocorreu com a CEE, que possuía mais força e flexibilidade, reduzindo as tarifas e restrições comerciais de maneira gradual, a fim de evitar choques de interesses com o Acordo Geral de Tarifas e Comércio (*General Agreement on Tariffs and Trade*, GATT)³⁸, ao qual pertenciam os demais Estados da OCEE (URWIN, 1994).

A formação e o desenvolvimento inicial da CEE foram favorecidos pelo cenário otimista do fim dos anos 1950 e início dos 1960, auge do *boom* de crescimento econômico europeu no pós guerra. Parte desse crescimento se devia à migração de capital dos Estados Unidos – de setores importantes para a sua contabilidade externa, como o de automóveis, químicos e máquinas – para o mercado comum europeu. A política de encorajamento à CEE, enquanto área discriminatória do dólar, engendrava um sacrifício econômico que, no entanto, era apenas de curto prazo para os norte-americanos. De fato, o crescimento econômico ocasionado pela dita “hegemonia benevolente” dos Estados Unidos já dava resultados em 1957, quando o aumento “dos haveres em dólares e a ruptura com as reservas em ouro para a conversão levaram à resolução do *gap* do dólar” (LIRA, 2013, p. 15). Outrossim, a RFA seguia atrelada à Europa Ocidental e o Estado de Bem Estar Social europeu mantinha afastada a ameaça comunista.

Em 1958, a ascensão de De Gaulle à presidência da Quinta República francesa, porém, exerceria uma série de pressões e retrocessos sobre o processo de integração europeu, sobretudo sobre a possibilidade que então se colocava de alargamento da CEE, já tendo a Grécia e a Turquia requerido alguma forma de associação à mesma. Procurando se fortalecer em relação à RFA e à Inglaterra na Europa Ocidental, a França de De Gaulle, de forte viés nacionalista, tentou impelir a CEE para uma direção mais intergovernamental. Londres, por sua vez, começara a ver com apreensão os avanços da Europa dos Seis, tentando bloquear os planos do grupo através da proposta de uma área de livre comércio mais ampla, para toda a Europa Ocidental e dentro do escopo da OCEE. Entretanto, no fim daquele ano, a chamada *Britain's Grand Design* foi obstruída pela França, almejando proteger sua posição dentro do continente, e pela Alemanha Ocidental, que se alinhou à França devido à pressão renovada da URSS sobre Berlim³⁹ e ao receio de um compromisso vacilante dos Estados Unidos (URWIN, 1994).

³⁸ Em 1942, frente à objeção estadunidense a barreiras comerciais de qualquer tipo – especialmente o protecionismo e o sistema de preferência imperial ingleses –, vários governos já haviam assinado o Acordo de Ajuda Mútua, que eliminava todas as formas de tratamento discriminatório no comércio internacional e reduzia tarifas e outras barreiras comerciais. Essa política foi levada adiante pelos Estados Unidos no pós guerra e, em 1947, 23 Estados assinaram, em Genebra, o GATT, que imediatamente iniciou as negociações de acordos bilaterais que afetavam metade do comércio internacional (URWIN, 1994).

³⁹ No fim daquele ano, 1958, o líder soviético, Nikita Khrushchev, havia dando um ultimado às potências ocidentais para se retirarem de Berlim em um prazo de seis meses, tornando uma cidade livre, desmilitarizada. O controle de todos os acessos da cidade deveria ser entregue à Alemanha Oriental.

A partir das ruínas dessa iniciativa malfadada, surgiria a Associação Europeia de Livre Comércio (*European Free Trade Association*, EFTA), criada em 1960, pela Convenção de Estocolmo, e restrita à Inglaterra, Dinamarca, Noruega, Suécia, Suíça, Áustria e Portugal. Seu fim econômico imediato era a redução de tarifas sobre bens industriais e a criação de uma área de livre comércio em um período de 10 anos. Como não se propunha a ter implicações políticas, a EFTA não tinha uma estrutura institucional elaborada. Além disso, não prevendo a criação de uma TEC, não possuía ímpeto para uma coordenação política mais estreita. A divisão criada na Europa Ocidental entre os membros da CEE e os da EFTA era motivo de grande preocupação para os Estados Unidos, que consideraram o fim abrupto das negociações de uma área de livre comércio no âmbito da OCEE um sinal de que a organização subvencionada por Washington deixara de ser a mais importante do continente (Idem, 1994).

Os estadunidenses se interpuseram no que Urwin (1994, p. 65, tradução nossa) denomina “racha entre os seis e os sete”, reformando a OCEE para permitir a participação não europeia e, por conseguinte, a sua transformação na OCDE, encarregada de se concentrar em questões internacionais de estratégia e desenvolvimento econômico. Não obstante, o autor pondera, tal mudança apenas reforçou a perda de poder relativo da Inglaterra e consolidou a posição da CEE dentro da OCDE, com a Comunidade estabelecendo ligações diretas com Washington – justamente aquilo que os ingleses temiam. A influência reduzida de Londres na política internacional também ficava patente frente à aceleração do processo de descolonização afro-asiática nos anos 1960 e ao declínio das relações com os países da *Commonwealth*, o que colocava um freio às vantagens comerciais exclusivas do império inglês (Idem, 1994; PECEQUILO, 2014).

Outro elemento que diminuía a influência da Inglaterra na Europa e no mundo era o lento crescimento da sua economia, que sofria com a baixa produtividade e uma balança de pagamentos desfavorável. Além disso, o país negociava mais com os membros da CEE do que com os da EFTA, o que, associado à pretensão da primeira de estabelecer uma união aduaneira plena, com uma TEC que prejudicaria as suas exportações, tornava crescente a relevância da Comunidade para os ingleses (URWIN, 1994). Isto posto, Londres começou a reconsiderar sua participação no projeto europeu e a enxergar na CEE “uma solução possível para as suas endêmicas dificuldades econômicas” (JOLL, 1995, p. 678). Assim, procurando garantir sua influência política e prosperidade econômica, em 1961, a Inglaterra por fim mudou publicamente de

atitude e solicitou formalmente a sua adesão à CEE, seguida pela Dinamarca, Noruega e Irlanda⁴⁰. Entretanto, a candidatura britânica seria rejeitada duas vezes, em 1963 e 1967, enquanto De Gaulle estivesse no poder, só sendo aceita em 1971 (Idem, 1995; PECEQUILO, 2014).

As pressões francesas para preservar sua soberania e seus interesses na Europa Ocidental não teriam somente impactos negativos, tendo Paris sido uma grande defensora da Política Agrícola Comum (PAC), que começou a ser elaborada em 1962. Pecequilo (2014, p. 16) indica que a França controlava uma parcela significativa do comércio intrabloco e que, como a PAC estabelecia subsídios aos produtores agrícolas europeus, o apoio francês decorreu do “montante de recursos que seriam transferidos ao país, que possuía forte base agrícola”. Em 1965, porém, um novo revés no processo de integração se constituiu com a chamada “Crise da Cadeira Vazia”, desencadeada pela retirada da França do Conselho de Ministros da CEE. Urwin (1994) esclarece que a crise envolvia a tentativa da Comissão Europeia de reunir três propostas em um único pacote a ser votado pelos membros: a ampliação dos poderes da Parlamento Europeu, especialmente sobre o orçamento da CEE; o estabelecimento de uma fonte de financiamento independente para a Comunidade⁴¹; e a finalização dos regulamentos financeiros da PAC.

Isso significava que se a França quisesse concretizar um acordo agrícola, essa teria que aceitar um aumento na supranacionalidade da Comunidade, o que os gaullistas contestavam. Uma quarta, e mais fundamental, questão por detrás da atitude francesa era a mudança no sistema de votação da CEE, que ampliaria as áreas submetidas a decisões por maioria qualificada ao invés de consenso. O impasse só foi superado em 1966, com o Compromisso de Luxemburgo, acordo que estabeleceu a necessidade de consenso quando houvesse interesses vitais nacionais em jogo, o que, na prática, criou um poder de veto e fortaleceu o intergovernamentalismo dentro da Comunidade. Apesar da vitória de De Gaulle e da ainda forte influência da França, a liderança do país no projeto europeu foi severamente abalada. Por outro lado, a Alemanha Ocidental, cujo “milagre econômico” a alçava à posição de líder do mercado europeu, ainda demonstrava relutância em assumir a direção do bloco, o que acabou por equilibrar a condução política da CEE nos anos seguintes (URWIN, 1994; PECEQUILO, 2014).

A PAC só entrou em vigor em 1969, um ano após a união aduaneira industrial prevista pelo Tratado de Roma ter sido declarada totalmente operacional, e manteve a tradição protecionista da agricultura europeia engendrada após 1945. Essa estabeleceu um mercado único para

⁴⁰ Urwin (1994) destaca que, dos três países, a candidatura da Irlanda foi a mais inesperada, uma vez que essa vinha evitando o envolvimento em acordos comerciais multilaterais europeus, contentando-se com arranjos especiais com a Inglaterra. No entanto, o comércio irlandês estava de tal forma ligado ao inglês que o país não teve outra escolha senão seguir a iniciativa inglesa e aderir à CEE.

⁴¹ Essa ainda dependia de contribuições dos tesouros nacionais dos Estados membros.

produtos agrícolas com preços comuns, complementado por uma barreira tarifária externa comum, ao mesmo tempo em que criou um sistema de preços garantidos aos produtores, através da compra de excedentes pela CEE – no caso de a oferta superar a demanda ou de os preços caírem abaixo de um limite predefinido (URWIN, 1994). Nesse sentido, a PAC, refletindo as pressões dos trabalhadores rurais sobre os governos nacionais dos membros da CEE, tornou-se essencialmente um instrumento de proteção social dentro de uma organização comprometida com a liberalização do comércio. Mais uma vez, a regulação e o intervencionismo estatal acompanharam o avanço do mercado autorregulável.

Em 1965, a assinatura do Tratado de Bruxelas, conhecido como Tratado de Fusão, em termos institucionais, “simplificou a estrutura decisória e negociadora vigente” (PECEQUILO, 2014, p, 15) ao unificar os diferentes mecanismos da CECA, da CEE e da Euratom. Em vigor a partir de 1967, esse amalgamou as três Comunidades e deu origem à Comunidade Europeia (CE). Ao mesmo tempo, a Europa dos Seis começou a atuar mais regularmente como um bloco em negociações com órgãos externos, como nas discussões do GATT sobre a Rodada Kennedy, em 1967, na qual a Comissão Europeia operou como o único negociador dos Seis; e na assinatura dos Acordos de Yaoundé com 18 países africanos, em 1963 e 1969. Contudo, tal cooperação continuou a ser contrabalançada pela prevalência de interesses nacionais, por exemplo, nas votações da Organização das Nações Unidas (ONU), onde os membros da CE se comportavam de forma independente quase com a mesma frequência em que adotavam uma posição comum. Além disso, a política externa e as relações exteriores do bloco permaneceram sob a competência do Conselho de Ministros e, portanto, dos seis governos independentes (URWIN, 1994).

Embora a renúncia de De Gaulle, em 1969, não tenha revertido a supremacia do intergovernamentalismo na CE, reforçado pela crise de 1965 e a criação do poder de veto, essa, enfim, levantou a obstrução francesa à expansão do bloco. Naquele mesmo ano, a Cúpula de Haia, convocada pelo novo presidente francês, Georges Pompidou, definiu o alargamento da Comunidade e o aprofundamento da cooperação política como objetivos formais, além de colocar em pauta, pela primeira vez, a negociação de uma União Econômica e Monetária (UEM) (PECEQUILO, 2014). De acordo com Urwin (1994), a cimeira foi fruto da preocupação de Pompidou com a crescente força econômica e política da Alemanha Ocidental, cujo interesse na CE começava a ser equiparado pelo desejo de normalização das relações com a Europa Oriental, particularmente com a RDA. De fato, após a derrota da União Democrática Cristã nas

eleições alemãs daquele ano, a prioridade do novo governo de Willy Brandt passou a ser a reaproximação das duas Alemanhas através de uma nova política para o Oriente, a *Ostpolitik*⁴².

Segundo Kissinger (1994), alcançada a recuperação econômica, a RFA passou a buscar uma reaproximação com a Europa Oriental para reduzir sua dependência política em relação à Paris. Souza (2013) sublinha que não apenas os círculos dirigentes alemães passaram a considerar a Doutrina Hallstein uma limitação à política externa do país, como também o empresário alemão a via como um obstáculo aos seus negócios no Leste Europeu. Ao mesmo tempo, ele aponta, a adoção da *Ostpolitik*, ao visar estreitar laços com a RDA e os demais países da Europa Oriental, e, particularmente, criar um canal de comunicação com a URSS, gerou apreensão dentro e fora da RFA. Domestically, criticava-se a prioridade dada ao relacionamento com o Leste, em detrimento da Europa Ocidental. Já entre os aliados, sobretudo os Estados Unidos e a França, crescia o temor do ressurgimento político alemão. Isto posto, ao assentir com o estreitamento dos laços com a CE em Haia, os alemães tinham o intuito de acalmar os ânimos gerais e obter apoio ocidental em seu empreendimento em direção ao Leste.

Frente ao reavivamento do antigo espectro do poder alemão, a França, por sua vez, começou a considerar a Inglaterra como um aliado potencial dentro da CE. Assim, em 1971, as negociações de alargamento foram ratificadas pelos seis membros da Comunidade, realizando-se, ainda, um referendo popular entre os franceses. No ano seguinte, Inglaterra, Irlanda, Dinamarca e Noruega assinaram o Tratado de Adesão e também realizaram referendos nacionais, sendo o processo, porém, rejeitado na última. Em 1973, a Europa dos Seis enfim se transformou em uma Europa dos Nove. Deliberou-se, além disso, a criação, de uma área de livre comércio de bens industriais entre 16 países, abrangendo tanto a CE ampliada quanto a EFTA – que desde 1970 incluía a Islândia como membro pleno e a Finlândia como membro associado. Os chamados Acordos de Relações Especiais então deram fim ao cisma que havia sido aberto na Europa Ocidental no final da década de 1950 (URWIN, 1994).

As discussões na Cúpula de Haia também abriram espaço para o aumento dos poderes do Parlamento Europeu e da Comissão Europeia, bem como para o estabelecimento de recursos próprios para a CE, ambos refutados em 1965. Em 1970, de outro modo, a assinatura do Tratado de Luxemburgo, ao emendar o Tratado de Roma, alargou o papel de ambas as instituições nos processos orçamentários da Comunidade e definiu novos mecanismos de financiamento para a

⁴² Urwin (1994), como Joll (1995), considera a Europa dos Seis uma criação da democracia cristã, atribuindo a mudança de ênfase do federalismo do pós-guerra para o intergovernamentalismo nos anos 1960 às transformações políticas internas nos Estados membros, sobretudo com o retorno ao poder dos gaullistas na França e dos sociais-democratas (em coalizão com os democratas livres) na Alemanha Ocidental.

PAC. Tal mudança não apenas aumentou as possibilidades supranacionais da mesma, como tornou desejável um instrumento monetário mais eficiente, especialmente frente à recente turbulência no sistema monetário internacional que produzira oscilações cambiais e reajustes de moedas europeias a partir de 1968⁴³. Ao mesmo tempo, a discrepância entre as balanças comerciais dos membros da CE – com alguns Estados registrando grandes déficits, enquanto o superávit da RFA crescia vertiginosamente – aumentara o interesse por uma união econômica, com políticas monetárias e orçamentárias coordenadas (SOUZA, 2013; URWIN, 1994).

Souza (2013) indica que, ao longo da década de 1960, os alemães haviam se mostrado favoráveis à plena liberalização dos movimentos de capital em toda a Europa Ocidental. Já os franceses temiam o potencial desestabilizador dos capitais especulativos e argumentavam que a liberalização financeira deveria ser acompanhada pela coordenação das políticas monetárias nacionais. O interesse francês em uma união monetária emergiu mediante o fortalecimento do marco alemão, o que ficara patente após a crise cambial de 1968 e a recusa da RFA em reavaliar sua moeda para aliviar a pressão sobre o franco (URWIN, 1994). Para a Alemanha Ocidental, uma união monetária também seria benéfica, uma vez que “evitaria a importação de inflação e desvalorizações competitivas dos seus competidores europeus” (SOUZA, 2013, p. 24).

Em Haia, contudo, surgiu um ponto de discórdia entre os Seis, referente a qual deveria ser o primeiro passo para a inauguração de uma UEM: a coordenação econômica ou a união monetária. De um lado se colocavam a Alemanha Ocidental, a Holanda e, em menor medida, a Itália, países de moeda forte, baixa inflação e grandes superávits comerciais⁴⁴, que argumentavam que a integração monetária só poderia ser alcançada através da harmonização das políticas econômicas. De outro, estavam a França, a Bélgica e Luxemburgo, países de moeda fraca, inflação mais alta e déficits comerciais permanentes⁴⁵, que desejavam que a cooperação monetária recebesse prioridade máxima, que seria seguida naturalmente pela coordenação econômica (URWIN, 1994; SOUZA, 2013). Esse debate entre “economistas” e “monetaristas”, na verdade, estava pautado na “disputa política pela ‘simetria’ das taxas de câmbio” (SOUZA, 2013, p. 25).

⁴³ Hobsbawm (1994, p. 238-239) explica que, diante dos déficits crescentes dos Estados Unidos, gerados pelo financiamento das suas atividades militares globais e da reconstrução da Europa e do Japão, os europeus, sobretudo os franceses, “preferiram trocar papel potencialmente desvalorizado”, isto é, dólares, “por sólidos lingotes” de ouro. Assim, durante a maior parte da década de 1960, “a estabilidade do dólar, e com ela a do sistema de pagamento internacional, não mais se baseava nas reservas dos EUA, mas na disposição dos bancos centrais europeus – sob pressão americana – de não trocar seus dólares por ouro, e entrar num ‘Pool do Ouro’ para estabilizar o preço do metal no mercado” (HOBSBAWM, 1994, p. 239). A crise cambial de 1968 decorreu justamente do esgotamento do “Pool do Ouro”, o que levaria ao fim da conversibilidade da moeda americana três anos depois.

⁴⁴ A situação se inverteu para a Itália depois de 1970, quando o país passou a sofrer com déficits persistentes, inflação elevada e ataques especulativos contra a lira italiana (SOUZA, 2013).

⁴⁵ Após o primeiro alargamento da Comunidade Europeia, a Inglaterra também integraria esse grupo até a década de 1980 (Idem, 2013).

Em outras palavras, enquanto os primeiros defendiam uma mudança de todo o grupo em direção aos padrões de um país de moeda forte – nomeadamente, a RFA –, com os custos da estabilização cambial recaindo sobre os países de moeda fraca; os últimos advogavam que esses custos fossem suportados primordialmente pelos países de moeda forte, ou, ao menos, de forma igual entre todos. A questão só seria resolvida em 1970, com a apresentação do Relatório Werner⁴⁶ ao Conselho de Ministros da CE, o qual procurou propor um meio termo entre os dois lados. Esse sublinhava a necessidade de se avançar simultaneamente na harmonização de políticas e na redução das margens cambiais, além de integrar os mercados de capitais, que deveriam ser liberalizados, e criar um banco central único. A união monetária se realizaria em uma área onde bens, serviços, pessoas e capitais pudessem circular livremente e sem distorções competitivas que acarretassem desequilíbrios regionais (URWIN, 1994; SOUZA, 2013).

Definiu-se o ano de 1980 para o estabelecimento pleno na UEM, após três fases, com a primeira delas, a ser concluída em 1974, destinada ao reforço dos procedimentos de consulta e coordenação política, à liberalização dos movimentos de capitais intracomunitários e ao estreitamento das flutuações das taxas de câmbio. Ao envolver uma considerável transferência de responsabilidade dos níveis nacionais para o supranacional, a criação de novas instituições e uma revisão do tratado da CEE, o relatório encontrou resistência entre os gaullistas e dissipou o entusiasmo francês com a UEM. Uma versão mais modesta, pautada em uma concepção keynesiana de política econômica, foi aceita pelos alemães, para quem o apoio francês à *Ostpolitik* era indispensável, e os objetivos da primeira fase passaram a ser apenas a coordenação de políticas entre bancos centrais e o desenvolvimento de um Fundo Social Europeu para fornecer ajuda financeira a médio prazo (URWIN, 1994; SOUZA, 2013).

Todavia, pouco depois de serem adotados, em 1971, os planos da UEM foram severamente afetados pela decisão dos Estados Unidos de suspender a conversibilidade do dólar em ouro. Conforme Souza (2013) explicita, no pós guerra, a Europa Ocidental, sobretudo a RFA, concordara em preservar o sistema de taxas de câmbio fixas por razões estratégicas. Os europeus permitiam ações unilaterais de Washington para promover seus interesses além das suas fronteiras, e, em troca, tiravam proveito da sua estratégia de reconstrução e desenvolvimento. O estímulo ao crescimento econômico europeu se dava às custas do aliado atlântico, que vinha incorrendo em déficits crescentes em conta corrente; o que ameaçava a estabilidade do dólar como moeda internacional. Por outro lado, como Urwin (1994) coloca, a liberdade estadunidense de auferir dólares para financiar a Guerra do Vietnã, e a inflação subsequente, começou

⁴⁶ Em referência ao seu coordenador, o Primeiro-Ministro de Luxemburgo, Pierre Werner.

a ser vista como um abuso de poder político e econômico pelos europeus. Em 1970, a Alemanha Ocidental já havia desafiado diretamente tal arranjo ao permitir a flutuação do marco, em um prenúncio do fim do sistema de Bretton Woods.

A partir desse momento, começaram a ser demolidas as estruturas dos anos de “capitalismo regulado” e a ressurgir uma nova ordem liberal, que põe termo à associação entre bem estar social e “disciplinarização” dos mercados, em favor dos últimos. A crise dos anos 1970 levariam os Estados Unidos a adotar uma estratégia global de reafirmação de hegemonia que incluía o enquadramento dos aliados regionais. Atingido o objetivo geoeconômico de consolidação do território econômico do dólar, os norte-americanos deixam de tolerar o protecionismo dos europeus, com quem haviam passado a competir por mercados. Assim, dando fim à conversibilidade do dólar com o ouro e adquirindo a capacidade de flutuar a moeda de denominação internacional segundo sua conveniência, Washington passa a pressionar a Europa Ocidental pela liberalização dos seus fluxos comerciais e financeiros. A partir da década de 1980, o “moinho satânico” seria reativado e inauguraria uma nova fase da integração europeia.

2.2.1.2 A revogação do convite de desenvolvimento e a liberalização do espaço europeu

Diante da crise de superextensão do início dos anos 1970, os Estados Unidos promoveram uma reorientação da sua política externa para um perfil mais nacionalista e menos cooperativo, responsabilizando o protecionismo europeu – além do japonês – pelas suas dificuldades econômicas (URWIN, 1994). Em grande medida, de fato, “competindo contra os Estados Unidos por mercados, avanços tecnológicos e domínio da economia global, esses aliados contribuíram para o reforço da crise interna norte-americana” (PECEQUILO, 2014, p. 20), caracterizada pelo aumento do endividamento externo e interno, do desemprego e da dependência energética. Após se opor à introdução de controles cooperativos nesses países, no início da década, e pressioná-los pela liberalização dos seus mercados de capitais, o governo de Richard Nixon rompeu unilateralmente com os compromissos acordados em Bretton Woods⁴⁷ e transformou o dólar na única referência do sistema monetário internacional (SOUZA, 2013).

Somente no fim de 1971 chegou-se a um entendimento sobre como lidar com a situação, através do Acordo Smithsonian. Esse formalizou o fim da paridade do dólar com o ouro e permitiu uma desvalorização de 10% da moeda norte-americana. Em contrapartida, houve um

⁴⁷ A primazia da moeda estadunidense foi assegurada pela inserção da China e da Rússia no território monetário do dólar, através da diplomacia triangular, e pela precificação internacional do petróleo em dólar, por meio de pressões diplomáticas e de coerção militar exercidas sobre a Arábia Saudita (METRI, 2015).

afrouxamento das taxas de câmbio fixas, com margens de flutuação permissiva mais amplas do que as permitidas anteriormente. Contudo, esse grau de flexibilidade foi considerado uma ameaça à estabilidade da CE e à UEM, e, em razão disso, os países da Europa Ocidental concordaram, por meio dos Acordos de Balê, em 1972, em limitar a flutuação máxima para até 2,25%. Estabeleceu-se, por conseguinte, um Mecanismo de Troca Cambial (*Exchange Rate Mechanism*, ERM) que ficou conhecido como a “Serpente Monetária” no “túnel” mais amplo de flutuação do Smithsonian (URWIN, 1994; PECEQUILO, 2014). Segundo Souza (2013), a RFA foi favorável a uma flutuação conjunta das moedas europeias porque

O governo da Alemanha, o *Bundesbank* e a indústria alemã, preocupavam-se com os possíveis efeitos dos capitais especulativos no marco alemão. O temor era, naquele cenário, a inevitável valorização da moeda que prejudicaria a competitividade industrial alemã. As taxas de juros alemãs, mais altas em relação às americanas, resultado da política anti-inflacionária do *Bundesbank*, e o apelo do marco como reserva de valor faziam com que estes capitais especulativos se deslocassem preferencialmente para a Alemanha (SOUZA, 2013, p. 29).

Já a França temia que a flutuação conjunta representasse uma ancoragem das moedas europeias no marco, o que não apenas consolidaria a proeminência alemã na Europa Ocidental, como levaria à valorização do franco e à consequente perda de competitividade da agricultura e indústria francesas. Na prática, a Serpente Monetária efetivamente transformou a CE em território monetário alemão, uma vez que o marco era referência no continente. Isso não impediu que Paris fosse compelida a aderir ao arranjo de flutuação conjunta, em razão da arquitetura financeira internacional que se esboçava. Com a decisão, no início de 1973, de se adotar o “padrão dólar flexível” e taxas de câmbio flutuantes, a RFA assentou sua nova posição de poder na Europa e no sistema internacional, não mais vinculada à cooperação estreita com os Estados Unidos e ao apoio incondicional ao dólar previstos em Bretton Woods (Idem, 2013).

A Serpente Monetária, porém, não tardou a enfrentar problemas, tendo a Inglaterra, a Irlanda e a Dinamarca abandonado o mecanismo ainda em 1972, antes mesmo de se tornarem membros plenos da CE. Embora a Dinamarca tenha retornado alguns meses depois, essa foi equilibrada pela saída da Itália, no ano seguinte. A maioria das economias do bloco vinha desacelerando nos últimos anos, à medida que o *boom* de crescimento do pós guerra ia perdendo o vigor, e, em 1973, as mesmas foram confrontadas com as consequências ainda mais agudas do primeiro Choque do Petróleo. Desencadeado pela Guerra do Yom Kippur, entre árabes e israelenses, a elevação dos preços do petróleo e o embargo aos países que apoiavam Israel – sobretudo os Estados Unidos e a Holanda – conduzidos pela Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) empurrou o Ocidente para o caos econômico (URWIN, 1994).

Como Pecequillo (2014, p. 20) observa, a reação imediata da Europa dos Nove foi “administrar os efeitos da crise econômica, por meio de políticas internas para minimizar a queda dos níveis de emprego, elevação dos preços de energia e a iminente recessão”. Cada país buscou preservar seus interesses econômicos e energéticos de maneira individual, conforme defendido pelos ingleses e os franceses, e a CE não foi capaz de entabular uma resposta política ou econômica coordenada, proposta feita pelos alemães. Por um lado, Urwin (1994) aponta, havia convergência na esfera econômica para responder de maneira conjunta às pressões desencadeadas pela crise internacional. Por outro, Souza (2013) ressalta, a França e a RFA discordavam a respeito de como tratar a questão energética e o relacionamento com Washington.

A primeira não queria confrontar os árabes para não comprometer suas relações comerciais, no setor petrolífero e como fornecedora de armas. Já a segunda, tendo adotado uma política pró-Israel após o fim da Segunda Guerra Mundial e permanecido dependente, em termos energéticos, das potências vencedoras, optou pelo alinhamento com os Estados Unidos. Esses, de sua parte, viam com preocupação um bloco europeu com mais integrantes e os possíveis efeitos sobre sua proeminência no continente de uma Europa politicamente unida. Em razão disso, propuseram relações renovadas com a Europa por meio de uma “Nova Aliança Atlântica” (*New Atlantic Charter*) que estreitasse as discussões sobre questões políticas, econômicas, energéticas⁴⁸ e militares – o que os franceses rejeitavam veementemente (SOUZA, 2013).

Segundo Urwin (1994), o alargamento da CE havia, ao contrário dos receios estadunidenses, fortalecido o caráter intergovernamental da Comunidade, com a Comissão Europeia e o Parlamento Europeu detendo funções secundárias em relação ao Conselho de Ministros, onde a prevalência de interesses nacionais prejudicava o processo de tomada de decisão. Esse cenário só começaria a mudar a partir de 1974, quando a Inglaterra, mediante a volta do Partido Trabalhista ao poder, distanciou-se do continente e o eixo franco-alemão da integração, estremecido entre 1971 e 1973, voltou a ser reafirmado. Juntos, os governos de Valéry Giscard d’Estaing e Helmut Schmidt procuraram reanimar o processo de integração através da institucionalização e periodização da prática da cúpula entre os Chefes de Estado e de Governo da CE em um Conselho Europeu. Sua criação, embora fora da estrutura formal dos tratados da organização, conferiu ao bloco um órgão central poderoso, capaz de estabelecer novas diretrizes em meio ao euroceticismo dos anos 1970, modificar agendas e resolver disputas entre os Estados.

⁴⁸ Entre as medidas propostas estava, por exemplo, a criação de um Grupo de Coordenação Energética (*Energy Coordinating Group*), no âmbito da OCDE (SOUZA, 2013).

Efetivado em 1976, sob recomendação do Relatório Tindemans⁴⁹, o Conselho não tinha a intenção de vincular os Estados-membros a uma norma comunitária, mas sim ajustar os diferentes interesses nacionais para criar um compromisso comum. Ele se tornaria um importante veículo para gerenciar questões da CE, como também problemas nacionais e temas mais amplos de cooperação internacional (URWIN, 1994). Na esfera socioeconômica, as principais iniciativas da Comunidade foram o estabelecimento do Fundo Social Europeu (*European Social Fund*, ESF) e do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER). Financiados pelos países mais ricos, primordialmente a França e a RFA, ambos transferiam recursos aos membros mais pobres⁵⁰ para estimular seu desenvolvimento e reduzir as assimetrias intrabloco. O primeiro se concentrava na formulação de políticas sociais, sobretudo destinadas a lidar com o desemprego em massa do período; ao passo que o segundo visava equalizar as diferenças regionais em setores estratégicos específicos, como infraestrutura, ciência e tecnologia (PECEQUILO, 2014).

O desenvolvimento desses fundos regionais, além de ajudar a gerir a crise de confiança no futuro da integração europeia, seria importante para a incorporação dos países mais pobres que pleiteavam acesso à CE. Embora já estivessem ligados ao resto da Europa Ocidental através da participação em outras organizações regionais, foi a dissolução dos governos autoritários na Grécia, na Espanha e em Portugal, a partir de 1974, que impulsionou a adesão dos mesmos ao bloco (URWIN, 1999). Para esses países, a Comunidade “funcionaria duplamente como mecanismo para alavancar seu desenvolvimento e consolidar os novos regimes em ascensão” (PECEQUILO, 2014, p. 21), solidificando os seus processos de redemocratização interna. A candidatura grega prosseguiu sem muitos obstáculos, vindo o Tratado de Adesão a ser assinado em 1979 e a Grécia a se tornar membro pleno em 1981. Já as negociações com os espanhóis e os portugueses se arrastariam até meados da década de 1980, como se discutirá mais adiante.

Já no campo econômico-monetário, as dificuldades enfrentadas pela UEM se deviam às amplas diferenças no desempenho econômico dos países do bloco, vindo apenas a RFA, a Dinamarca e os países do Benelux a lograr permanecer dentro das margens de flutuação definidas. Até mesmo a França abandonaria a Serpente Monetária em 1974, voltando no ano seguinte somente para sair de novo em 1976 (URWIN, 1994). Souza (2013) indica que, dotados de maior

⁴⁹ O relatório preparado pelo Primeiro Ministro da Bélgica, Leo Tindemans, enfatizava a necessidade de reformar o sistema de instituições europeia e aprofundar os objetivos supranacionais da CE (PECEQUILO, 2014).

⁵⁰ Os maiores beneficiários do FEDER seriam a Irlanda, a Grécia – a despeito de o país só ter ingressado na CE em 1981 – e a Itália. O ESF, por sua vez, beneficiaria majoritariamente a Grécia, a Irlanda, Portugal – que adere à CE em 1986, junto com os espanhóis –, a Itália e a Espanha. Além disso, em 1985, por insistência da Grécia, o Conselho Europeu aprovaria um pacote de projetos voltado especialmente para o desenvolvimento do Mediterrâneo, os Programas Mediterrâneo Integrado (*Integrated Mediterranean Programmes*) (URWIN, 1994).

força econômica e importância política renovada, os alemães se mostravam menos dispostos a cooperar, insistindo no controle da inflação e repudiando o nível de gastos da CE. A Serpente Monetária acabou sendo um mecanismo de câmbio instável e confinado a um grupo pequeno de moedas, atreladas ao marco alemão. A referência na moeda alemã representava proteção contra a inflação para as moedas dos demais Estados, porém “o fato de não terem influência sobre o *Bundesbank*, que na prática já era uma espécie de banco central da Europa, trazia problemas para a execução de suas políticas econômicas nacionais” (SOUZA, 2013, p. 39).

Em 1975, a França e a Alemanha Ocidental entraram em recessão e as discussões sobre inflação perderam importância diante da urgência em combater a crise e o aumento do desemprego. Pressionada pelos Estados Unidos para “reflacionar” sua economia e induzir a recuperação do resto do continente, a RFA passa a criticar substancialmente a política monetária norte-americana, alegando que a solução para a crise no sistema monetário internacional estava na revalorização do dólar. No mesmo ano, o objetivo de estabelecer a UEM até 1980 foi formalmente abandonado com o Relatório Marjolin⁵¹. O relatório criticava a proposta de criação de uma moeda comum em apenas uma década, sem a centralização política necessária para sustentá-la; além de diferenciar a concepção de união aduaneira, presente no Tratado de Roma, da de União Econômica e Monetária, na qual é necessário que os Estados cedam sua autonomia de formulação de política econômica e monetária a uma entidade comum (Idem, 2013).

Sob a liderança de Giscard d’Estaing, a França acabou adotando uma política econômica mais conservadora, procurando se aproximar das práticas alemãs; reviu sua posição nos assuntos energéticos; e adotou uma postura mais conciliatória em relação aos Estados Unidos (Idem, 2013). Em 1978, o presidente francês e o chanceler alemão levaram ao Conselho Europeu a ideia, levantada no ano anterior pela Comissão Europeia, de criar um Sistema Monetário Europeu (SME) para substituir a Serpente Monetária, que fracassara em responder aos desequilíbrios gerados pelo sistema financeiro não cooperativo imposto pelos estadunidenses. O SME, aprovado pelo Conselho e estabelecido em 1979, não se propunha a ser a união monetária em grande escala prevista pelo Relatório Werner, embora no futuro pudesse evoluir para isso, nem a criar uma moeda única. Com uma concepção mais pragmática, o mesmo era, antes de mais nada, um meio de fortalecer a CE a médio prazo através da construção do que Urwin (1994, p. 111, tradução nossa) caracteriza como um “sistema flexível de Bretton Woods” a nível regional.

Em outras palavras, o SME forneceria um mecanismo previsível de taxa de câmbio, ligando as moedas dos Estados membros a, como na Serpente Monetária, limites de flutuação

⁵¹ Em referência ao economista francês, Robert Marjolin, membro da Comissão Europeia.

entre si. A novidade era a introdução paralela de uma Unidade Monetária Europeia (*European Currency Unit*, ECU), garantida por um Fundo Europeu de Cooperação Monetária, para o qual os países contribuiriam com 20% das suas reservas em ouro ou divisas. Tal unidade contábil consistia em uma “cesta de moedas”⁵² com pesos diferentes – com base no peso relativo das economias nacionais, ou seja, no Produto Interno Bruto (PIB) dos seus membros –, vindo o marco alemão a representar 30% dessa e, portanto, a novamente se tornar a “moeda âncora”. Nesse novo Mecanismo de Troca Cambial, cada país teria uma taxa central em relação à ECU, podendo os bancos centrais intervir nos mercados de câmbio caso uma moeda atingisse o piso ou o teto de sua faixa de flutuação acordada (SOUZA, 2013; URWIN, 1994).

Essa intervenção era projetada para auxiliar os países que tivessem dificuldades de curto prazo, sendo necessário, sob as regras do SME, um realinhamento monetário pelo Conselho de Ministros se os desequilíbrios persistissem (URWIN, 1994). O objetivo do mesmo era estabilizar o câmbio entre as moedas europeias de modo a reforçar a Europa dos Nove em um sistema monetário internacional incerto, especialmente em relação ao dólar e à política monetária e cambial dos Estados Unidos. A Inglaterra decidiu não participar do mecanismo, sob o argumento da perda de controle sobre a sua moeda, um dos elementos da soberania nacional. Outrossim, Londres, como Washington, acreditava que os países superavitários da CE, particularmente a Alemanha Ocidental, deveriam assumir o ônus do estímulo às economias europeias e até mesmo à economia internacional (SOUZA, 2013; PECEQUILO, 2014).

A França, embora preocupada com o protagonismo político e econômico da Alemanha, embarcou no novo empreendimento de coordenação monetária, em grande medida, porque Giscard d’Estaing acreditava que uma ligação entre o franco e o marco reduziria a inflação no país; além de entender que a exposição à competição com a RFA e a emulação das suas práticas econômicas revitalizaria a economia francesa. Já a Alemanha Ocidental decide integrar o SME em face da reaproximação com Paris, da piora das relações com os Estados Unidos e de uma nova queda do dólar, entre 1977 e 1978, seguida de uma consequente valorização do marco. Desvalorizações do dólar como essa, ao provocarem desvalorizações competitivas dentro da CE, não apenas arruinavam os esforços da Serpente Monetária, como também prejudicavam as exportações alemãs. O SME, ao aperfeiçoar a Serpente e restringir as desvalorizações por países de

⁵² Apesar do uso desse termo, Souza (2013) explica que a proposta francesa do “*basket method*” foi derrotada pelo “*parity grid system*” defendido pelos alemães. Enquanto o primeiro consiste em um portfólio de moedas, cada uma com pesos diferentes, usado como base para definir o valor de mercado da unidade de conta; o segundo se refere a uma rede de paridade entre as taxas de câmbio nacionais mais altas, as mais baixas e as médias, utilizada para determinar a necessidade de intervenções para manter a indexação à unidade de conta.

moedas mais fracas da Comunidade, “favoreceria a indústria alemã e evitaria a importação de inflação dos outros países do bloco” (SOUZA, 2013, p. 50).

Um segundo Choque do Petróleo seria encetado pela Revolução Iraniana, em 1979, e agravado pela eclosão da Guerra Irã-Iraque, em 1980, e pela ocupação do Afeganistão pela URSS, em curso desde 1978. Após uma década de *détente*, Washington iniciou um movimento de reafirmação da sua hegemonia global, com desdobramentos geopolíticos e geoeconômicos. No campo militar⁵³, o reavivamento da política de contenção à URSS e ao comunismo promoveu uma nova corrida armamentista entre as superpotências da Guerra Fria. Já na arena econômica, a elevação da taxa de juros pelo Federal Reserve System, conhecida como “Choque de Volcker”⁵⁴, buscou resgatar a posição do dólar enquanto moeda de denominação internacional e dos Estados Unidos como principal ator econômico do sistema. A mesma “redirecionou os fluxos de capital para os Estados Unidos, revalorizando o dólar e dissipando as contestações ao seu papel de moeda reserva mundial” (SOUZA, 2013, p. 54).

Tanto a diplomacia do dólar forte, quanto a chamada “Segunda Guerra Fria” envolviam um reenquadramento dos aliados europeus. Além de reprovar a aproximação comercial entre a Europa Ocidental e a Europa Oriental, em especial com a URSS, impulsionada pela *Ostpolitik*, os Estados Unidos já não aceitavam mais a existência de uma área de discriminação do dólar ou sacrifícios econômicos em prol do desenvolvimento europeu. Assim, a liberalização do comércio via integração já não era mais estimulada, devendo essa ocorrer dentro do arcabouço da interdependência global. É no contexto de crises econômicas e políticas no núcleo ocidental do sistema internacional que emerge o neoliberalismo econômico, pregando, através de uma reinvenção dos princípios do liberalismo clássico, o comando da economia pelas forças de mercado e pela liberalização comercial e financeira (LIRA, 2013; PECEQUILO, 2014). A partir de então, seria aberto o caminho para a livre operação das forças de mercado sobre a vida em sociedade e para a corrosão do Estado de Bem Estar Social europeu.

Como observa Pecequilo (2014, p. 22), a chegada ao poder de governos neoconservadores nos Estados Unidos, com Ronald Reagan, e na Inglaterra, com Margaret Thatcher, “era sustentada em um discurso de críticas aos governos liberais e social-democratas, que teriam permitido o crescimento da instabilidade e da estagnação interna e externa”. Na França e na Alemanha Ocidental, por outro lado, o clima de desesperança do fim da década de 1970 ensejara

⁵³ O aumento dos investimentos no complexo industrial militar estadunidense também atendia a uma necessidade econômica, visto que o aumento dos gastos governamentais em segurança e defesa, ao puxar a demanda agregada, criava empregos e rendas e ajudava a alavancar a recuperação da economia norte-americana.

⁵⁴ Em referência a Paul Volcker, presidente do FED, o sistema de bancos centrais dos Estados Unidos.

a ascensão do socialista François Mitterrand e do democrata-cristão Helmut Kohl, respectivamente. Souza (2013) aponta que enquanto o primeiro adotou um programa de recuperação econômica keynesiano, que propunha nacionalizações e um aumento significativo dos gastos sociais para controlar o desemprego, o segundo, mais conservador, considerava a política econômica francesa pouco responsável e inflacionária, temendo seus efeitos sobre a economia alemã e sobre o SME, em meio à grave recessão internacional da época.

De fato, o cenário internacional hostil e a baixa coordenação entre as políticas econômicas francesas e alemãs levaram o SME a ser dominado por novas instabilidades cambiais. A alta taxa de juros estadunidense e o dólar sobrevalorizado, além das restrições a produtos siderúrgicos europeus impostas pelo governo norte-americano, obstaculizavam a recuperação econômica europeia. Embora os Estados Unidos, frente às ameaças europeias de endurecimento do protecionismo, tenham concordado, em 1982, em realizar intervenções ocasionais para evitar flutuações excessivas na cotação do dólar, tal política não durou muito tempo. Mediante a liberalização dos movimentos de capital, a volatilidade do dólar e a assimetria do SME, centrado no marco, os franceses foram forçados a uma nova emulação da política econômica alemã (SOUZA, 2013). Curvando-se ao euroliberalismo dominante e abandonando as medidas de proteção social, Mitterrand adotou políticas monetária e fiscal austeras visando reverter a inflação crescente e os grandes déficits em conta corrente.

Chegava ao fim a era de estabilização do pós-guerra, começando o Estado de Bem-Estar Social a ser substituído pelo Estado mínimo liberal, pelos cortes de gastos governamentais e pelas privatizações. As economias europeias só voltariam a crescer em 1983, na esteira da queda nos preços do petróleo, da retomada do crescimento norte-americano e das menores flutuações no valor do dólar (Idem, 2013). Na esfera política, os primeiros anos da década de 1980 foram marcados por grandes divergências entre os Nove a respeito do financiamento da CE e dos custos da PAC. Ao proteger os trabalhadores rurais por meio de um sistema de preços garantidos, a Política acabava levando à superprodução e a custos crescente de armazenamento dos excedentes, o que, no cenário econômico desfavorável, gerava crises orçamentárias e ameaçava a Comunidade de insolvência. A defesa mais contundente por uma reforma da mesma vinha da Inglaterra, que, distante durante os governos Trabalhistas, passou a ter uma voz ativa no Conselho Europeu sob a liderança Conservadora de Thatcher (URWIN, 1994).

A principal queixa dos britânicos relacionava a sua contribuição para o orçamento da CE, considerada muito elevada a despeito das dificuldades econômicas de Londres, com a baixa

compensação que o país, de produção agrícola diminuta, recebia da PAC, a estrutura mais onerosa da CE. Paralelamente, as negociações sobre o orçamento e as despesas agrícolas da Comunidade seriam responsáveis pelo adiamento do processo de adesão da Espanha e de Portugal, os quais sofriam resistência da França e da Itália devido aos possíveis efeitos adversos que a sua entrada poderia ter sobre os setores agrícolas e pesqueiros dos demais Estados membros. A questão só seria resolvida na Cúpula de Fontainebleau, em 1984, quando criou-se um mecanismo de correção anual de longo prazo, por meio do qual a Inglaterra passou a receber um desconto orçamentário com base na diferença entre as suas contribuições e a sua parte das despesas da CE. No ano seguinte, os portugueses e espanhóis assinaram o Tratado de Adesão, com a transição para a Europa dos Doze se completando em 1986 (Idem, 1994).

Em 1981, surgiu uma nova iniciativa de integração política para responder aos problemas interrelacionados da CE: além da expansão irrestrita da PAC, da ameaça de esgotamento orçamentário e do descontentamento britânico; a necessidade de rejuvenescimento industrial do bloco para enfrentar a disputa tecnológica com os Estados Unidos e o Japão, o alargamento da Comunidade, a eliminação progressiva das barreiras internas e uma reforma institucional. Patrocinado pelos ministros das Relações Exteriores da Alemanha Ocidental e da Itália⁵⁵, o Plano Genscher-Colombo esboçou um Ato Europeu e uma declaração de integração econômica que procuravam impulsionar o Conselho Europeu e a formulação de mais políticas comuns. Ao implicar no aumento no orçamento da CE, o plano despertou a oposição da Inglaterra e a hesitação do próprio chanceler da RFA, o *paymaster* da integração. Outrossim, vários Estados membros, dentre os quais Grécia, França e Dinamarca, rejeitaram a proposta de alargar o uso da votação por maioria, temendo limitações às suas soberanias nacionais (Idem, 1994).

O plano ítalo-germânico acabou sendo diluído em uma declaração de intenções sem propostas ou prazos específicos. Sem muito impacto imediato, o mesmo seria relevante, porém, para manter em debate, dentro do centro de poder da CE, a ideia de uma união política (Idem, 2014). Aos alemães, interessava aprofundar a Comunidade tanto para preservar o arranjo econômico que lhes favorecera nos anos anteriores – havendo nesse momento mais clareza de que, sendo o ator política e economicamente mais forte do bloco, a RFA deveria assumir os custos da integração –, quanto para aumentar seu grau de independência dos Estados Unidos frente à reativação das tensões bipolares (LIRA, 2013; SOUZA, 2013). Nesse sentido, a aproximação

⁵⁵ Hans-Uietrich Genscher e Emilio Colombo, respectivamente.

com os italianos decorrera das incertezas em relação ao governo socialista de Mitterrand. Contudo, segundo Souza (2013, p. 63), o fracasso da iniciativa apenas reafirmou a importância do eixo franco-alemão como “polo propulsor das iniciativas para a integração europeia”.

A França adotaria uma postura menos defensiva a partir de 1984, aderindo à integração de viés liberal que se construía no continente e dando prosseguimento à reaproximação com a Alemanha Ocidental iniciada no campo econômico-monetário no ano anterior. Ao fazê-lo, os franceses buscavam simultaneamente contrabalancear o avanço militar e nuclear dos Estados Unidos, que ameaçava anular o poderio do arsenal francês, e evitar o estremecimento das relações de uma Alemanha mais autônoma com a Europa Ocidental. Entendendo que se deveria avançar na integração política e monetária, Mitterrand, em discurso no Parlamento Europeu naquele mesmo ano, propôs mudanças nos tratados da CE, uma maior flexibilidade para as instituições europeias e a reforma dos seus processos decisórios. O mesmo ainda nutria expectativas de uma liderança francesa, mas, ressuscitando a noção de uma Europa de múltiplas velocidades, presente no Relatório Tindemans, abandonava o histórico ceticismo francês em relação ao fortalecimento das instituições regionais (URWIN, 1994; SOUZA, 2013).

Souza (2013, p. 65) ressalta que a Inglaterra, por sua vez, apesar de não desejar alterações no Tratado de Roma, estando “mais preocupada em assegurar o livre comércio na CEE e com questões como a competitividade internacional das empresas do bloco europeu”, percebeu que não poderia bloquear a reforma institucional encorajada pelos franceses e alemães no âmbito do Comitê Dooge⁵⁶. Ponderando os efeitos de um isolamento britânico sobre a agenda pró desregulação econômica e livre mercado, Thatcher acabou aceitando participar de Conferências Intergovernamentais para a formulação de um novo Tratado Europeu⁵⁷. Ademais, como os franceses, os britânicos também visavam minar o ressurgimento do nacionalismo ou a busca por um caminho independente na RFA, mantendo-a atrelada aos vizinhos ocidentais.

No início de 1985, Mitterrand e Kohl celebraram um acordo de livre circulação entre a França e a RFA que seria a base para a assinatura, alguns meses depois, do Acordo de Schengen (Idem, 2013). Ao também incluir os países do Benelux, o Acordo inicia o processo de abertura

⁵⁶ O Comitê Dooge foi um comitê *ad hoc* criado para explorar as posições dos Chefes de Estado e de Governo a respeito de uma união política e propor medidas comuns. Seu relatório final previa, essencialmente, a integração dos mercados; o aumento dos poderes da Comissão Europeia e do Parlamento Europeu; uma política externa europeia comum; e um secretariado para a cooperação política separada da Comissão e do Conselho Europeu. Esse levava o nome de seu presidente, James Dooge, indicado para a tarefa por Garret Fitzgerald, primeiro ministro irlandês e então presidente do Conselho Europeu (URWIN, 1994; SOUZA, 2013).

⁵⁷ A Inglaterra, a Dinamarca e a Grécia se opuseram à realização da conferência, mas a mesma foi possível graças à decisão por maioria (URWIN, 1994).

das fronteiras europeias para a formação do Espaço Schengen, que viria a ser um dos componentes mais importantes da união política (PECEQUILO, 2014). Ao longo daquele ano, a coordenação franco-alemã se refletiria nas negociações da Conferência Intergovernamental e na ameaça de excluir da Comunidade os Estados que não concordassem com o acordo. Por outro lado, a Alemanha Ocidental ainda hesitava em aceitar um compromisso com uma moeda europeia. A França e a Itália haviam se comprometido com uma certa liberalização das suas leis nacionais para a transferência de capitais, mas a integração monetária continuou restrita por pressão dos britânicos, que convergiam com os alemães nessa matéria (SOUZA, 2013).

Em 1986, com base nas propostas recebidas na Conferência Intergovernamental, o Conselho estabeleceu um programa de ações de aprofundamento e alargamento da CE, reunidas no Ato Único Europeu (AUE). Ratificado pelos membros naquele ano e em vigor desde 1987, o mesmo emendou o Tratado de Roma e definiu as prioridades para a consolidação de uma União Europeia em menos de uma década, até 1992. Segundo Urwin (1994), apesar de abranger reformas institucionais e a união política, o AUE foi, essencialmente, uma tentativa de voltar ao objetivo inicial da CEE e concluir a criação do mercado comum, que, previsto para entrar em funcionamento até 1970, permanecia incompleto. Reconhecendo que o mercado interno único era a área mais promissora, Pecequilo (2014) aborda os múltiplos objetivos do Ato:

(...) a reforma das instituições do bloco; a simplificação dos procedimentos decisórios e transparência em resposta às críticas de crescimento da burocracia europeia; a facilitação dos procedimentos para o estabelecimento de legislação comum e de procedimentos de cooperação; o estabelecimento de novas competências nas áreas econômicas, sociais e de desenvolvimento (com destaque a temas como política ambiental, pesquisa e desenvolvimento tecnológico, e a política externa comum); e a criação do mercado comum (seguindo as orientações do “Livro Branco para a Consolidação do Mercado Interno”) até 1992. Igualmente, o AUE estabelecia maiores gastos para os fundos de desenvolvimento para a inclusão dos novos membros, reforçando a coesão do bloco, a partir da entrada de seus membros “periféricos”: Grécia, Portugal e Espanha (PECEQUILO, 2014, p. 25).

O AUE preservou o arcabouço organizacional criado em Roma, porém ampliou os poderes da Comissão Europeia e do Conselho de Ministros, estendendo as áreas de votação por maioria qualificada; concedeu ao Parlamento Europeu uma autoridade legislativa e novos mecanismos de cooperação; atribuiu *status* legal ao Conselho Europeu – que, durante uma década, funcionara no coração da CE sem formalmente fazer parte dela –, incorporou os fundos regionais à CE; e criou a Corte de Primeira Instância da Corte Europeia de Justiça (Idem, 2014). Tais transformações alteraram o equilíbrio de poder existente entre os Estados e as instituições comunitárias, em favor das últimas, e reduziram o poder de veto de membros que se encontrassem em minoria. Já a consolidação do mercado único implicava a remoção de todas as barreiras à

livre circulação de pessoas, bens, serviços e capitais, o que, acreditava-se, conduziria, internamente, à especialização da produção a nível das empresas e das economias de escala, além de benefícios para os consumidores; e, externamente, a uma maior competitividade da CE nos mercados mundiais, sobretudo em relação aos Estados Unidos e ao Japão (URWIN, 1994).

Essa seria uma das poucas movimentações do AUE a enfrentar a resistência de países mais relutantes em relação ao avanço da integração europeia, como a Inglaterra e a Dinamarca. Os britânicos tinham interesse na abertura do mercado de serviços alemão, o que convergia com o objetivo de longo prazo de liberalização dos mercados da RFA. Ao mesmo tempo, porém, Londres advogava restrições à abertura das fronteiras físicas e à transferência de soberania fiscal. No fim, a opção pelas medidas liberalizantes incluídas no Ato foi influenciada pela preponderância do discurso neoliberal e pelo mal desempenho econômico da CE, em comparação com seus competidores, desde a crise dos anos 1970 (SOUZA, 2013). Apesar de uma breve referência à convergência de políticas econômica e monetária e à experiência adquirida com o SME e a ECU, o debate sobre a união econômico-monetária, questão central para o mercado comum, seria adiado até o fim da década (URWIN, 1994).

Souza (2013) salienta que, ao longo dos anos 1980, a despeito da aprovação de uma Carta Social⁵⁸, a construção de instituições europeias favoráveis ao *laissez-faire* demonstra que a França, a RFA e a Inglaterra – os três Estados mais ricos do continente – consideravam que a convergência socioeconômica entre os membros da CE se daria por meio da livre ação das forças de mercado, não da redução das assimetrias intrabloco. Em outras palavras, o núcleo duro da Comunidade optou por perseguir o objetivo de harmonização dos padrões de vida e de produção das nações europeia através do prognóstico oferecido pelo discurso neoliberal dominante, com liberalizações, privatizações e desregulamentações ao invés da transferência de recursos das regiões mais desenvolvidas para as mais pobres – o que, adversamente, a Alemanha faria no âmbito doméstico após a sua reunificação.

A mudança de natureza da integração regional, do viés protecionista para o liberalismo econômico, levanta as barreiras remanescentes da ordem de mercados contidos do pós guerra e mergulha o continente no processo global de mercantilização da vida compelido pelos Estados Unidos e pela cartilha neoliberal de desenvolvimento. Ao mesmo tempo, consagra de vez a posição do capital alemão e a incorporação da Europa Ocidental ao território monetário do marco,

⁵⁸ Denominada Carta Comunitária dos Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores, a mesma foi formulada após uma série de consultas com governos, empregadores e sindicatos e versa sobre condições de vida e de trabalho, liberdade de movimento de trabalhadores, treinamento, igualdade de gênero, saúde e segurança no trabalho. Fortemente criticada pelo governo Thatcher, a versão final da Carta era bastante conservadora em relação à original e produziu reclamações da Bélgica, Itália, Luxemburgo, Holanda e Alemanha Ocidental (URWIN, 1994).

por meio da Serpente Monetária e do SME. A preponderância de Berlim sobre a condução da política econômica europeia também se faz sentir, tendo os ordoliberais alemães se tornado os maiores partidários do livre comércio e das políticas “bem comportadas” – como o controle da inflação e o equilíbrio orçamentário – dentro bloco. Na década de 1990, isso culminaria, com a instituição da União Europeia, na criação de uma moeda única e de um banco central europeu em moldes alemães. Conservam-se, assim, a hierarquia existente entre os Estados membros e as assimetrias de poder e de riqueza intraregionais.

2.2.1.3 A consolidação da União Monetária e da moeda comum

Pecequilo (2014, p. 30) observa que, entre 1986 e 1991, “a integração europeia caracterizou-se por um movimento paradoxal de avanço e estagnação”, assumindo um “compasso de espera” em razão de acontecimentos externos ao bloco. Na segunda metade da década de 1980, teve início a fase de reaproximação entre as superpotências da Guerra Fria, a qual, associada à disseminação da globalização liderada pelos Estados Unidos, acarreta as reformas política (*Glasnost*) e econômica (*Perestroika*) do sistema soviético, e, em última instância, a fragmentação do bloco oriental. O abrandamento do controle político da URSS sobre a Europa Oriental e a retirada das tropas do Pacto de Varsóvia da região, em 1988, encetaram a derrubada dos regimes aliados a Moscou e a eleição de governos democráticos. A autora ressalta que, embora a queda do Muro de Berlim, no final de 1989, seja o símbolo do fim do conflito bipolar, a Cortina de Ferro já começara a ruir no início daquele ano, com as “Revoluções de Veludo”⁵⁹.

A indefinição do cenário europeu produziu questionamentos sobre a continuidade da integração enquanto projeto político amplo e a possibilidade de um arranjo mais frouxo de cooperação econômica e diplomática que não demandasse cessão de soberania a instituições supranacionais. Simultaneamente, reemergia a preocupação, sobretudo francesa e britânica, com a posição de uma Alemanha reunificada, a qual, já sendo a economia mais forte da Europa, via-se diante da possibilidade de superar sua debilidade política. Temia-se que a reunificação alemã, por um lado, despertasse o revisionismo dos alemães e a reafirmação da sua liderança sobre todo o continente; ou que, por outro, mantido o compromisso com a CE, Berlim assumisse o controle sobre o destino do bloco europeu (PECEQUILO, 2014). Em contrapartida, a ascensão

⁵⁹ O termo se refere à natureza pacífica e com grande participação popular das reformas políticas que deram fim ao domínio soviético na Europa Oriental. Embora o mesmo tenha sido cunhado para tratar da transição não violenta de poder na Tchecoslováquia, também passou a ser utilizado para outros países em situação semelhante.

dos Estados Unidos como potência hegemônica global, após o esfacelamento da URSS, revigora entre os franceses e os alemães a relevância do projeto de integração europeia, a ser mantido como um contrapeso à nova posição de Washington (SOUZA, 2013).

Assim, apesar dos poucos avanços na integração após a ratificação do AUE, as dificuldades de administração dos fluxos econômicos, em consequência da desregulação financeira global; a pressão estadunidense pela valorização das moedas europeias através dos Acordos de Plaza e do Louvre⁶⁰; e a reunificação alemã reanimaram as discussões sobre uma moeda única europeia. Foi somente em 1989, com a aceitação pelo Conselho Europeu do relatório do Comitê Delors⁶¹, que a CE começou a considerar seriamente uma união monetária e econômica completa. O relatório previa a evolução gradual da UEM – em um processo de três fases, com o início da primeira agendado para o ano seguinte – e a criação de um Banco Central Europeu (BCE), ideia franco-italiana que receberia o apoio alemão, e de uma moeda única europeia. Apesar das objeções iniciais, Thatcher, persuadida por membros mais pró europeus do governo britânico, aderiu ao SME no fim de 1990 (SOUZA, 2013; URWIN, 1994).

À Alemanha, uma moeda regional oferecia poucos benefícios econômicos, tendo o SME consolidado a sua liderança sobre a zona do marco e preservado a sua soberania monetária e econômica dentro do regime multilateral. Uma UEM completa, criticada pelo *Bundesbank*, o banco central alemão, e pela opinião pública alemã, seria muito mais restritiva à soberania nacional e requereria sacrifícios domésticos. Os franceses, por sua vez, “desde a ‘germanização’ da política econômica promovida por Mitterrand, com início em 1983, e de seu movimento em favor da integração europeia, a partir de 1984, esperavam acordo com os vizinhos do Leste com o objetivo de europeizar a gestão do marco” (SOUZA, 2013, p. 72). Como a Alemanha não poderia realizar a reunificação sem um acordo com as potências que haviam ocupado o país após o fim da Segunda Guerra, Mitterrand condicionou a aceitação francesa ao comprometimento de Kohl com uma moeda comum, o que o chanceler aceitou com relutância. Os Estados Unidos, contrariando a Inglaterra, também endossavam a reunificação alemã, desde que Berlim mantivesse seus compromissos – econômicos e militares – com Washington (Idem, 2013).

A despeito de certa resistência francesa, a reunificação seria finalizada em 1990, com a assinatura do Acordo 4 + 2, entre os quatro vencedores da guerra e as duas Alemanhas; mas,

⁶⁰ O Acordo de Plaza, assinado em 1985 por França, Alemanha Ocidental, Japão, Estados Unidos e Inglaterra, previa a intervenção nos mercados de câmbio para depreciar o dólar americano em relação ao iene e ao marco. Seu substituto, o Acordo do Louvre, assinado em 1987 pelos mesmos cinco Estados mais o Canadá, objetivava estabilizar os mercados de moedas internacionais e reverter o declínio contínuo do dólar desde 1985. O governo italiano também fora convidado a assinar esse segundo acordo, mas recusou.

⁶¹ Chefiado pelo Ministro das Finanças da França e então Presidente da Comissão Europeia, Jaques Delors.

para custear a reincorporação da RDA, a RFA descumpriria metas do SME, o que adiaria o projeto da moeda comum (PECEQUILO, 2014). Não obstante, no início dos anos 1990, a UEM era a área em que as Conferências Intergovernamentais progrediam mais satisfatoriamente, uma vez que o Relatório Delors já havia fornecido um plano de ação bastante detalhado. Essas também haviam sido encarregadas pelo Conselho Europeu de considerar a união política, que implicaria a introdução de uma política externa e de segurança comum e a criação de uma cidadania europeia; e a dimensão social da CE⁶². Em 1991, a presidência do Conselho Europeu produziu um esboço de tratado que concebia uma estrutura tripartite para uma União Europeia (UE). No centro estava a CE, reformada e fortalecida, e incluindo a UEM. Ela seria ladeada por duas áreas de cooperação intergovernamental: uma de política externa e de segurança e outra de colaboração em assuntos judiciais e policiais (URWIN, 1994).

Assim, a Conferência Intergovernamental de Maastricht, no final de 1991, tinha como tarefa finalizar a estrutura de um tratado para a UE, bem como determinar um calendário para a sua implementação. Além de acolher as recomendações do Relatório Delors para a UEM, essa aceitou a noção de uma cidadania europeia e a sustentação da União em três pilares distintos⁶³, cada um com atribuições e dinâmicas decisórias e de formulação de políticas próprias. Em 1992, o texto final do Tratado de Maastricht foi assinado e enviado às legislaturas nacionais para ratificação, encontrando obstáculos em vários Estados. O Tratado da União Europeia seria submetido a referendos populares na França, na Inglaterra e na Dinamarca, ganhando por uma pequena maioria nos dois primeiros e sendo rejeitado na última. A participação dos dinamarqueses só seria assegurada, também por uma margem estreita, em um segundo referendo, após a inclusão de emendas ao tratado⁶⁴. Na Alemanha, esse seria contestado pelo *Bundesbank* e pelo Tribunal Constitucional Federal, sendo o último país a ratificá-lo, em 1993 (Idem, 1994).

A busca por um maior envolvimento da sociedade civil e por uma cidadania europeia ativa nos processos regionais levaram à criação do Comitê das Regiões, que visava suprir o déficit democrático do bloco redirecionando o espaço de discussão das políticas comuns para

⁶² Por insistência da Inglaterra, a Carta Social seria removida do tratado. Assim, as medidas sociais não seriam implementadas pela legislação da CE, mas pela cooperação intergovernamental e pela legislação nacional dos Estados-Membros (URWIN, 1994).

⁶³ Essa estrutura em pilares foi dissolvida com a assinatura do Tratado de Lisboa, em 2007. Em vigor desde 2009, é conhecido como o Tratado de Funcionamento da União Europeia, tendo revisado o Tratado de Maastricht de modo a simplificar, por meio de uma síntese, todos os tratados e legislações prévias (PECEQUILO, 2014).

⁶⁴ Os outros membros aceitaram a inclusão de cláusulas que permitiam que a Dinamarca se retirasse da união monetária, de qualquer futura política de defesa comum, de qualquer institucionalização da cidadania europeia e de vários acordos judiciais, além de dar garantias de que os altos padrões dinamarqueses em políticas sociais e ambientais não seriam subvertidos pela harmonização e convergência. Durante a Conferência Intergovernamental de Maastricht, a Inglaterra já havia conseguido negociar um protocolo especial que também a permitia desistir da UEM em seu estágio final (URWIN, 1994).

as localidades sobre as quais a legislação europeia é aplicada. Em contrapartida, a tensão entre mecanismos intergovernamentais e supranacionais foi mantida, sendo os poderes da Comissão Europeia e do Parlamento Europeu aumentados ao mesmo tempo em que a preponderância do Conselho Europeu sobre os demais órgãos da união foi consolidada. Outrossim, abriu-se a possibilidade de os Estados membros, na prática, escolherem de quais áreas da união desejam participar. Desse modo, a despeito das reformas institucionais acordadas em Maastricht, a decisão final sobre os temas de aprofundamento da integração europeia continuou repousando sobre os governos nacionais (URWIN, 1994; PECEQUILO, 2014).

A esse respeito, Souza (2013) aponta que, publicamente, o chanceler Kohl se dizia favorável ao aprofundamento da integração em uma União Europeia federal, mas, durante as negociações das Conferências Intergovernamentais, pressionou pelo fortalecimento do Conselho Europeu e do Parlamento Europeu – nos quais, além disso, advogava a decisão por voto majoritário ao invés de consenso –, em detrimento da Comissão Europeia e de outras instituições de caráter mais supranacional. Sendo o Conselho composto por Chefes de Estado e de Governo, e os representantes nacionais do Parlamento, desde 1979, escolhidos por meio de eleições populares, ambos os organismos preservavam a soberania estatal e a influência alemã dentro do bloco europeu. A França, na figura de Mitterrand, de outro modo, mantinha a defesa de um Europa confederal, com uma moeda única e uma política externa e de segurança comum.

O primeiro e mais importante pilar da UE seria a Comunidade Europeia (CE), que incorporaria as Comunidades políticas e econômicas já existentes⁶⁵, a União Econômica e Monetária (UEM) e o mercado comum, e teria como propósito solidificar o caráter comunitário da integração. No que concerne à união monetária, a primeira fase, de disciplina orçamentária, liberalização dos fluxos de capitais e redução de assimetrias, já estava em curso desde 1990 e se estenderia até o final de 1993. Já a segunda fase, entre 1994 e 1998, tinha como pedra angular a criação do Instituto Monetário Europeu, um precursor do BCE que desenvolveria e supervisionaria o uso da ECU. Essa previa, ainda, a independência dos bancos centrais nacionais, que formariam o Sistema Europeu de Bancos Centrais (SEBC), e a redução dos déficits governamentais, em preparação para a plena convergência da terceira fase. Esse estágio final, de 1999 a 2002, previa a introdução e início da circulação da moeda comum, o euro, e dependia de a maioria dos Estados alcançarem cinco critérios-chave de desempenho econômico, os quais serão tratados em detalhe no próximo capítulo (URWIN, 1994; PECEQUILO, 2014).

⁶⁵ A CECA, a CEE e a Euratom. A primeira seria extinta em 2002, mediante a expiração do Tratado de Paris.

Durante as negociações, o *Bundesbank*, a princípio, e o governo holandês, posteriormente, haviam defendido, como alternativa, que o processo ocorresse em duas velocidades. O banco central alemão propusera que um grupo menor, formado por Alemanha, França e os países do Benelux, dotados de grande convergência econômica, integrasse a área da moeda única em um primeiro momento, sendo seguido pelos demais membros do bloco quando esses atingissem os padrões necessários para adentrar a união monetária. Já o plano holandês, que também se dividia em três fases, previa que os países que não atingissem os objetivos propostos ao fim da última etapa fossem temporariamente derogados da área monetária. Enquanto a ideia foi bem recebida pela Inglaterra, os Estados do Sul do continente, particularmente a Itália, rechaçaram-na por temerem ficar de fora da UEM (SOUZA, 2013).

Seguindo as recomendações do Relatório Delors, a preparação para a união monetária completa tornou o SME mais rígido, não sendo mais possível realizar com a mesma frequência dos anos 1980 reavaliações monetárias acomodativas para auxiliar países em dificuldades econômicas. Em 1992, no entanto, a especulação maciça sobre os mercados financeiros, a nível mundial e regional, afligiu várias moedas europeias (URWIN, 1994). Em crise, o SME passou a deter bandas de flutuação permissiva de até 15% entre as moedas, o que, de acordo com Souza (2013, p. 93), era “quase flutuação livre”. Os Estados mais afetados foram a Inglaterra e a Itália, que, incapazes de manter suas moedas nos limites estabelecidos, foram forçados a abandonar o mecanismo. A partir de então, Londres se afastaria de vez do projeto de moeda europeia, mais tarde se mantendo fora da zona do euro. Espanha, Portugal, Irlanda e até mesmo a França – que vinha adotando uma política do franco forte, com reflexos negativos sobre o emprego – também foram forçados a desvalorizar suas moedas. Apenas um pequeno grupo de moedas mais fortes resistiu, agrupadas em torno do marco alemão (URWIN, 1994; SOUZA, 2013).

Outrossim, a própria Alemanha, assolada pelos custos da reunificação, elevou sua margem de variação cambial e emissão de moeda, aumentando, ainda, seu endividamento público e inflação para reincorporar o lado oriental. Isso levou à flexibilização do SME, o que, na prática, representou o colapso do mecanismo (PECEQUILO, 2014). No cenário de livre circulação de capitais dos anos 1990, já não era mais possível manter um sistema cambial regional. Embora a CE tenha optado por manter o plano e cronograma originais de Maastricht, à medida que a depressão econômica se aprofundava, a capacidade dos governos de satisfazer os critérios de convergência da UEM foi se tornando cada vez mais remota (URWIN, 1994). Como se verá no capítulo seguinte, nem mesmo o eixo franco-alemão, o núcleo duro da integração, foi capaz de cumprir todos plenamente, o que não impediu a UE de, impudentemente, adotar o euro.

Os outros dois pilares da UE seriam a Política Externa e de Segurança Comum (PESC), que, por razões metodológicas, será tratada na próxima sessão deste capítulo; e os Assuntos Internos e de Justiça (*Justice and Home Affairs*, JHA), que, posteriormente foi renomeado para Cooperação Policial e Jurídica em Assuntos Criminais (*Police and Judicial Co-operation in Criminal Matters*, PJCCM). Esse último tinha como finalidade a cooperação entre os sistemas jurídicos e as polícias nacionais, de modo a promover a interdependência dos Estados europeus no combate ao crime, em especial o tráfico de drogas e a imigração ilegal (PECEQUILO, 2014).

No que se refere ao alargamento do bloco, os Estados da EFTA, alarmados com os efeitos adversos de um mercado comum europeus sobre as suas economias, já haviam negociado, em 1991, uma Área Econômica Europeia (AEE) com a CE: uma grande área de livre comércio com uma tarifa externa comum⁶⁶. Mesmo assim, a maioria concluiu que isso seria insuficiente e solicitou formalmente a adesão à Comunidade – ou declarou a intenção de fazê-lo –, tornando a AEE um arranjo apenas temporário (URWIN, 1994). Em 1995, a Áustria, a Suécia e a Finlândia se juntaram à UE, ao passo que Noruega, Suíça e Islândia participariam apenas da Área de Schengen, incorporada à união pelo Tratado de Amsterdã⁶⁷, em 1997, e em vigor desde 1999.

Com relação à Europa Oriental, desde 1989 a CE assumira o papel de coordenar a assistência econômica à região, visando limitar a imigração do Leste Europeu para o oeste em busca de melhores condições de vida. Contudo, os novos regimes democráticos não buscavam apenas ajuda econômica, mas sim algum tipo de associação ou mesmo a participação plena na CE. Nesse campo, a resposta política da Comunidade foi mais hesitante, oferecendo acordos de associação e adiando a adesão desses países para a década seguinte (URWIN, 1994). Percebidos como uma periferia não ocidental e não prioritária na agenda de Maastricht, a adesão dos mesmos só seria concluída após o Tratado de Nice, de 2001⁶⁸ (PECEQUILO, 2014). Chipre, Malta, República Tcheca, Eslováquia, Hungria, Polônia, Eslovênia, Estônia, Letônia e Lituânia se tornariam membros plenos da UE, em 2004, sendo seguidos pela Bulgária e a Romênia, em 2007, e pela Croácia, o último país a aderir ao bloco, em 2013 (UNIÃO EUROPEIA, 2018a).

⁶⁶ O acordo da AEE não obrigava os membros da EFTA a harmonizar impostos ou tarifas nem a aceitar a PAC, mas os mesmos se comprometeram a aceitar a futura legislação da CE e a colaborar com o financiamento dos fundos regionais. O mesmo também estabeleceu um Conselho para supervisionar a nova estrutura e procedimentos de arbitragem para mediar disputas (URWIN, 1994).

⁶⁷ O Tratado de Amsterdã, assinado em 1997 após a Conferência Intergovernamental de 1996, previa a atualização dos três pilares da União Europeia; a extensão do Acordo de Schengen para a eliminação das fronteiras europeias e a livre circulação de pessoas; e a preparação para a incorporação dos Estados do Leste Europeu. O mesmo é tratado como uma “evolução” de Maastricht (PECEQUILO, 2014).

⁶⁸ Apresentado após a Conferência Intergovernamental de 2000 e em vigor desde 2003, o Tratado de Nice altera o processo decisório da EU, reduzindo a composição da Comissão Europeia e aumentando as áreas com votação por maioria qualificada no Conselho Europeu. O seu propósito era adaptar o funcionamento das instituições europeias para a entrada no bloco dos países candidatos do Leste Europeu.

Esses países da antiga esfera de influência soviética, uma vez integrados à Europa Ocidental, seriam rapidamente transformados em uma periferia imediata da Alemanha reunificada, cuja condição de pivô econômico da integração europeia se torna incontestável. Se juntassem, assim, a uma periferia mais antiga do bloco, formada pelos países mais pobres do Sul da Europa, onde, apenas uma década após a introdução da moeda única europeia, eclodiria uma crise cujos efeitos sobre a sociedade só encontram equivalência nos anos 1930. Contudo, ao contrário do Leste Europeu, que, em sua maioria, não adere ao euro, a união econômica monetária “germanizada” se mostraria uma armadilha para essa primeira periferia atlântico-mediterrânea, formada por Portugal, Irlanda, Itália, Grécia e Espanha. Como se verá no próximo capítulo, esse grupo de Estados, que tem sido pejorativamente tratado pelo acrônimo PIIGS, arcam com os efeitos mais nocivos de uma ordem internacional neoliberal e de uma ordem regional austera.

2.2.2 A comunidade político-securitária europeia e a OTAN

2.2.2.1 Da ameaça alemã para a ameaça soviética

As primeiras tentativas de criação de um sistema de defesa europeu surgiram logo após o fim da Segunda Guerra Mundial, na forma de acordos de cooperação militar. O primeiro deles, o Tratado de Dunquerque, foi assinado pela Inglaterra e pela França, em 1947, e previa a assistência mútua entre as partes em caso de um ataque alemão. O mesmo foi expandido, em 1948, para os países do Benelux, dando origem ao Tratado de Bruxelas, que estabelece a Organização de Defesa da União Ocidental. Urwin (1994) considera ambos os acordos anacrônicos, uma vez que, ao visarem minar uma renovação militar alemã, refletiam preocupações passadas no limiar da Guerra Fria. Magalhães (2013), de outro modo, ressalta que o Tratado de Bruxelas, ao contrário do seu antecessor, não pré-estabeleceu um agressor externo, sendo, na realidade, o fruto do acirramento dos temores em relação às intenções soviéticas. Já Kissinger (1994, p. 415) pondera que o pacto de Bruxelas foi uma resposta ao Golpe de Praga, no início de 1948, e se destinava “a repelir tentativas de derrubar governos democráticos pela força”.

Urwin (1994) aponta a relutância dos demais Estados da Europa Ocidental, especialmente na Escandinávia, em integrar pactos de segurança. Segundo o autor, os estados nórdicos desejavam manter sua neutralidade tradicional, resistindo por algum tempo a qualquer envolvimento em um bloco militar partidário da Guerra Fria. A Suécia tentou organizar uma estrutura de segurança coletiva não-alinhada, mas mesmo isso se provou impossível em razão da hesitação do resto da região. Segundo o autor, a criação de uma estrutura de segurança abrangente no

Norte da Europa foi descartada, em 1948, pelo Acordo de Amizade, Cooperação e Assistência Mútua, assinado entre a URSS e a Finlândia. O mesmo exerceu pressão sobre a Noruega e a Dinamarca para uma mudança de posicionamento, apesar de suas pretensões iniciais. Contudo, esses não acreditavam que a aliança nórdica poderia ser efetiva sem um compromisso dos Estados Unidos; aos quais não interessavam fornecer ajuda a uma aliança da qual não participassem.

Apesar das iniciativas autóctones de criação de uma comunidade europeia de segurança, dada a fragilidade econômica geral da Europa Ocidental e suas limitações militares vis-à-vis a força percebida da URSS, e tendo em vista a presença norte-americana crescente na região, as discussões sobre uma aliança militar foram rapidamente estendidas até o outro lado do Atlântico. A Inglaterra, priorizando o compromisso com a *Commonwealth* e a relação especial com os Estados Unidos, considerava seu envolvimento nos tratados de Dunquerque e Bruxelas medidas provisórias, tendo o ministro das relações exteriores do país, Ernest Bevin, à época apelado aos estadunidenses pela provisão “do que lhes faltava em força” (URWIN, 1994, p. 24, tradução nossa). A França, porém, que até então buscara proteção contra uma nova investida alemã em uma aliança militar com outra potência aliada, já começava a ver a integração como uma forma de aumentar sua influência dentro da Europa e sobre o futuro da RFA (Idem, 1994).

No início de 1949, a OTAN surgiu como um equivalente militar da ajuda econômico-financeira fornecida pelo Plano Marshall e pela OCEE. O Tratado do Atlântico Norte incluía, além dos Estados Unidos e dos signatários do Tratado de Bruxelas, Portugal, Itália, Dinamarca, Noruega, Islândia e Canadá (OTAN, 2018). A organização não tinha como objetivo a formação de um exército comum europeu ou atlântico e, sob os termos do tratado, os Estados-membros se comprometeram a apenas fornecer forças militares segundo as suas capacidades. Por essa razão, a OTAN nunca desenvolveu uma força integrada plena e eficaz, mas sim delegou a cada país a formação de seus próprios batalhões, sujeitos às ordens da cadeia de comando da aliança, liderada pelo seu maior sócio, os Estados Unidos (URWIN, 1994). O acordo não trazia nenhuma especificação sobre o nível dos gastos de defesa dos Estados-membros, questão que hoje está no centro das queixas estadunidenses contra aos parceiros europeus e, entre outras razões, impede a União Europeia às negociações para a criação de um exército próprio.

Em 1952, a Grécia e a Turquia se juntariam à organização. Segundo Urwin (1994), a Espanha franquista teria sido impedida de participar por conta do forte sentimento antifascista entre os outros membros da aliança, sobretudo da Inglaterra; de modo que os espanhóis só viriam a integrar a OTAN em 1982. A Suécia, a Suíça e a Irlanda preferiram manter sua neutralidade, conservada até o presente. Já a Finlândia e a Áustria, tendo escapado à dominação

soviética, adotaram políticas de não envolvimento em nenhuma aliança militar no continente, o que também se mantém; embora recentemente tenha sido feita uma avaliação dos possíveis efeitos da associação da primeira à OTAN (REPÚBLICA DA FINLÂNDIA, 2016). O sistema atlântico de segurança coletiva serviu, por conseguinte, àqueles que desejavam um envolvimento militar definitivo dos Estados Unidos na Europa.

Aos Estados Unidos, de sua parte, interessava criar um vínculo institucional com a Europa Ocidental que assegurasse a sua presença e os seus interesses no continente, cercado a Eurásia pelo Atlântico e pelo Mediterrâneo ao mesmo tempo em que liderava as potências europeias e mantinha equilibrada a balança de poder entre as mesmas. Nesse sentido, a aliança com os países do *Rimland* europeu servia ao propósito estratégico norte-americano de vedar o acesso russo à periferia ocidental da Eurásia e dela se projetar para o continente americano. Portanto, a despeito de eventuais controvérsias referentes ao financiamento da OTAN, a organização era vital para a manutenção da segurança física e da posição global dos Estados Unidos. Sua conservação, até os dias atuais, deve-se ao fato de que a contenção à Rússia não foi abandonada e de que o tabuleiro europeu permanece estratégico.

Nas palavras do primeiro Secretário Geral da OTAN, o diplomata britânico Lord Ismay, o propósito da aliança militar era “*to keep the Russians out, the Americans in, and the Germans down*”⁶⁹ (MAGALHÃES, 2013, p. 16). Fosse a Inglaterra conivente com o aliado atlântico ou acreditasse que isso não se aplicava à ilha, isolada do continente, o objetivo último de Washington era manter em xeque tanto o poder soviético, quanto o próprio poder europeu. Os europeus, conforme conjecturado por Spykman (1942, 1944), deviam ser mantidos sob as rédeas estadunidenses, objetivo ao qual a OTAN serviria tão obstinadamente quanto à contenção da URSS. Não obstante, como na esfera político-econômica, não tardaria até a Alemanha desempenhar um papel importante na estratégia de segurança dos Estados Unidos para a Europa. Essa seria essencial para a preservar o balanço de poder europeu e refrear a expansão soviética.

Ainda em 1949, a obtenção da bomba atômica pela URSS dá fim ao monopólio nuclear norte-americano, seu maior elemento de dissuasão (JOLL, 1995). Já a deflagração da Guerra da Coreia, em 1950, intensifica o conflito bipolar e sobrecarrega os recursos estadunidenses, o que leva os Estados Unidos a reavaliarem seus compromissos defensivos, como mencionado anteriormente. Tendo Washington concluído que, no caso de um confronto militar com a URSS na Europa, os recursos da OTAN seriam insuficientes, essa solicitou que seus aliados aumen-

⁶⁹ Em tradução livre: manter os russos do lado de fora, os americanos do lado de dentro e os alemães “abatidos”.

tassem seus gastos em defesa. Desse modo, os estadunidenses evitavam recorrer ao uso de armas de destruição em massa e eliminavam a necessidade de compensar o déficit existente sozinhos. Como a resposta dos europeus foi negativa, os mesmos começaram a ver o rearmamento alemão como uma medida necessária para fortalecer a aliança atlântica (URWIN, 1994).

No final de 1950, os Estados Unidos propuseram formalmente o rearmamento da RFA dentro da OTAN, argumentando que a Alemanha Ocidental deveria ser trazida para o sistema defensivo ocidental com suas próprias forças militares (Idem, 1994). A proposta foi fortemente combatida pelos países que haviam sido ocupados pela Alemanha nazista, sobretudo a França. Apesar da cooperação para o estabelecimento da CECA, as relações franco-germânicas não eram totalmente cordiais e a ideia de uma Alemanha rearmada, embora ainda dividida, reavivava os antigos receios franceses em relação à segurança (JOLL, 1995). Paris passou, então, a perseguir a conformação de uma comunidade de segurança europeia independente de Washington, propondo, naquele mesmo ano, a criação da Comunidade Europeia de Defesa (CED), a fim de estimular o desenvolvimento autônomo europeu na área de segurança. O projeto da CED, conhecido como Plano Pléven⁷⁰, previa a criação de uma força militar integrada, financiada por um orçamento comum e controlada pela Alta Autoridade da CECA (MAGALHÃES, 2013).

Por meio dessa proposta, os franceses procuravam impedir o ressurgimento das forças armadas da Alemanha, permitindo seu rearmamento apenas no âmbito de uma organização militar supranacional. No entanto, àquela altura, nenhum Estado europeu estava militarmente capacitado para lidar com as ameaças do pós guerra sem os Estados Unidos e, em menor grau, a Inglaterra; cuja participação na CED, considerada fundamental pelos franceses, foi rejeitada. Além disso, um exército europeu demandaria um controle político que as instituições supranacionais da CED ou da CECA não eram capazes de prover, o que acabou suscitando o debate sobre a criação de uma Comunidade Política Europeia. Um projeto para a construção da mesma foi apresentado no início de 1953, contando com uma estrutura institucional complexa e abrangente, não muito diferente daquela que seria instituída na CEE⁷¹ anos mais tarde. Entretanto, a relutância dos governos europeus em penetrar uma área de competência da OTAN e o veto da própria Assembleia Nacional francesa ao projeto, em 1954, levaram ao rechaço da CED e, conseqüentemente, da Comunidade Política (URWIN, 1994; MAGALHÃES, 2013).

⁷⁰ O Plano foi formulado pelo primeiro-ministro francês René Pléven a partir de um esboço do seu mentor anterior, Jean Monnet (URWIN, 1994; MAGALHÃES, 2013).

⁷¹ O projeto da Comunidade Política propunha a formação de um Conselho Executivo Europeu, um Conselho de Ministros Nacionais, um Tribunal de Justiça e um parlamento eleito pelo povo (URWIN, 1994).

Ambos seriam definitivamente enterrados com a formação, também em 1954, da União da Europa Ocidental (UEO), que substituiu a Organização de Defesa da União Ocidental. Proposta pela Inglaterra e pelos Estados Unidos e intimamente ligada à OTAN, a UEO foi estabelecida pelo Tratado de Bruxelas e não possuía uma estrutura independente, sendo incorporada à aliança atlântica. A nova organização integrou ao grupo de países signatários do Tratado de Bruxelas a Alemanha Ocidental, rearmada, e a Itália. Isso, por um lado, levou à não participação da França, e, por outro, contribuiu para o reconhecimento da RFA pelos seus vizinhos ocidentais. No ano seguinte, em 1955, a Alemanha Ocidental também passaria a compor a própria OTAN e a ajudar a combater o comunismo na Europa Ocidental. Frente à opção dos europeus pela OTAN como braço armado do continente durante a Guerra Fria, a UEO acabou servindo mais como um fórum de discussão de temas de segurança e uma ferramenta de negociação com a aliança atlântica (URWIN, 1994; MAGALHÃES, 2013).

Nos anos 1950, a UEO foi ativada apenas ocasionalmente, permanecendo em “estado de hibernação durante os anos 1960 e 1970” (MAGALHÃES, 2013, p. 16). Com o retorno de De Gaulle ao poder em 1958, a França conduziu um novo impulso à cooperação securitária no continente europeu, procurando livrar a região da influência dos Estados Unidos e da Inglaterra, cuja parceria no domínio de armas nucleares e constrangimentos ao programa nuclear francês eram vistos com maus olhos pelos franceses. Insatisfeita com o malogro do Plano Pléven e os rumos da UEO, em 1961, a França tentou novamente esvaziar a OTAN ao propor uma união de Estados com políticas externas e de defesa comuns, no que ficou conhecido como Plano Fouchet⁷² (Idem, 2013). A iniciativa foi vista como uma ambição de dominação francesa na Europa – em razão, sobretudo, da estreita relação que De Gaulle estabelecera com a RFA de Adenauer – e encontrou oposição entre os próprios países aliados franceses, que viam no plano a possibilidade de enfraquecimento não só da OTAN, mas também da CEE (URWIN, 1994).

Com o fracasso da proposta, De Gaulle, que, de fato, ansiava efetuar uma reconciliação duradoura com a RFA em termos franceses, voltou-se diretamente para o vizinho. No início de 1963, os dois assinaram um tratado de amizade, o Tratado do Eliseu, que era, basicamente, uma versão bilateral do esquema previsto pelo Plano Fouchet. Esse estabelecia, pela primeira vez, a cooperação institucional franco-alemã nas áreas de defesa, política externa, educação e cultura. Nos anos seguintes, a França gaullista deu continuidade à política de distanciamento da Inglaterra e dos Estados Unidos, opondo-se à proposta do segundo de fortalecer a cooperação militar na Europa Ocidental por meio de uma Força Multilateral construída com unidades nucleares de

⁷² Em referência ao presidente da Comissão Europeia da época, o diplomata francês Christian Fouchet.

vários membros da OTAN (Idem, 1994). Em 1966, tal posicionamento culminou na sua retirada da estrutura de comando militar da aliança e no pedido de remoção das tropas e da sede da mesma do território francês. A sede da organização seria transferida para a Bélgica, em 1967, e a França só retornaria à plena participação na OTAN em 2009 (MAGALHÃES, 2013).

Urwin (1994) alega que a UEO só foi salva da extinção total por dois desdobramentos. O primeiro se deu quando a adesão britânica à CEE foi bloqueada pela França pela primeira vez, em 1963, e a UEO passou a servir como um veículo de diálogo limitado entre a Inglaterra e os membros da Comunidade. O segundo foi no início dos anos 1970, após De Gaulle deixar a política, quando a França, ainda fora da estrutura de comando da OTAN, sugeriu que a UEO fornecesse um elo entre Paris e a aliança. O tema foi retomado em 1981, quando Paris propôs a reativação da UEO como órgão de ligação, mas, somente depois de 1984 e do início da fase de reaproximação entre os Estados Unidos e a URSS, a UEO começou a ressurgir como um órgão efetivo. Sua reencarnação tardia na década de 1980 não disfarçou, porém, o fato de que seu papel no processo de integração e na segurança europeia foi absolutamente marginal.

Uma nova tentativa de coordenação da política externa e de segurança a nível comunitário foi impulsionada pelo Relatório Davignon⁷³, de 1970, produzido na esteira da Cúpula de Haia, realizada no ano anterior. Basicamente, o que o mesmo propunha era a europeização da rede diplomática dos Estados membros da CE; no contexto da *détente*, do deslocamento militar estadunidense para o Vietnã e do anseio crescente da Europa Ocidental em participar mais ativamente do diálogo entre as superpotências sobre o futuro do continente. Todavia, para evitar ser bloqueada por interesses nacionais de membros da OTAN, a iniciativa foi implementada fora e de maneira independente do quadro institucional da Comunidade, assumindo um caráter intergovernamental, voluntário e sem estruturas institucionais rígidas. No mesmo ano, uma atualização do relatório, o Informe de Luxemburgo, criou a Cooperação Política Europeia (CPE) que, até o final da década de 1980, se limitaria a funcionar como um fórum de colaboração e deliberação informal, sendo as medidas militares adotadas somente nas esferas domésticas dos Estados através de acordos bilaterais *ad hoc* (URWIN, 1994; MAGALHÃES, 2013).

Como resultado da *Ostpolitik* alemã, em 1970, foram assinados os acordos de Moscou, através do qual a RFA e a URSS anunciaram o desejo comum de normalizar suas relações bilaterais, e de Varsóvia, pelo qual a RFA e a Polônia se comprometeram com a não-violência e o respeito à fronteira estabelecida entre os dois Estados após 1945. Em 1972, seria a vez do

⁷³ O relatório leva o nome do diplomata belga Étienne Davignon e futuro Comissário da CE, que compilou as propostas apresentados pelos membros da Comunidade.

Tratado Relativo à Base das Relações entre a República Federal da Alemanha e a República Democrática da Alemanha abrir caminho para o reconhecimento mútuo entre as duas Alemanhas, assim como para o reconhecimento da RDA por outros países do Ocidente e a admissão de ambas à ONU, em 1973 (URWIN, 2014; SOUZA, 2013). Entre 1973 e 1975, ainda no âmbito da *détente*, foram realizadas, em Helsinque e Genebra, as reuniões da Conferência sobre Segurança e Cooperação na Europa (CSCE). A mesma, ao reunir os Estados Unidos, a URSS e os Estados europeus, levou à assinatura dos Acordos de Helsinque e, até o fim da Guerra Fria, serviria como um fórum multilateral de diálogo e negociação⁷⁴ (OSCE, 2018).

Já no início da década de 1980, com o fim da distensão entre as superpotências da Guerra Fria e o recrudescimento da corrida armamentista convencional e nuclear pelo governo Reagan, Washington intensificou sua presença militar na Europa Ocidental através de nova proliferação do discurso belicoso contra o bloco comunista. Maiores investimentos na OTAN, a fim de incrementar e modernizar sua capacidade de projeção contra a URSS, implicaram o endurecimento do compromisso político e dos gastos econômicos dos governos europeus com a aliança atlântica (PECEQUILO, 2014). Essa movimentação estadunidense incitava os temores franceses e alemães em relação à segurança europeia, visto que o continente, dependente da OTAN, permanecia estrategicamente vulnerável. A situação da Alemanha Ocidental era ainda mais frágil que a da França, cujo arsenal nuclear e maior distanciamento do Leste Europeu lhe proporcionava maior capacidade de autodefesa (SOUZA, 2013).

Foi nesse contexto que a UEO, como supracitado, voltou à agenda de discussão europeia sobre a emancipação da segurança e defesa da Europa. Apesar da oposição da Irlanda, da Dinamarca e da Grécia⁷⁵, a proposta de reativação da organização decorreu do desconforto do núcleo duro da CE com a renovação do conflito bipolar (URWIN, 1994). Em 1985, porém, pressionada por Washington, a Alemanha Ocidental acabou aderindo à Iniciativa de Defesa Estratégica (IDE). O programa militar, apelidado de Guerra nas Estrelas, visava impedir um ataque nuclear soviético contra os Estados Unidos e seus aliados por meio da construção de um sistema defensivo de armas espaciais; isto é, de um escudo antimísseis. Já a França, opondo-se ao projeto e visando estimular a autonomia europeia, lançou o projeto Eureka, uma organização

⁷⁴ A Ata Final de Helsinque previa uma série de compromissos entre o Ocidente e o Oriente em matéria político-militar, econômica, ambiental e de Direitos Humanos. Em 1994, a CSCE seria institucionalizada como Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE), atualmente composta por 57 países (OSCE, 2018).

⁷⁵ A Irlanda e a Dinamarca argumentavam que a CE deveria se restringir às matérias especificamente mencionadas nos tratados fundadores, não sendo a defesa uma delas. Já a Grécia, à época sob governo do Movimento Socialista Pan-Helênico (PASOK), perseguia uma política de segurança menos crítica à URSS (URWIN, 1994).

alternativa destinada ao financiamento e à coordenação de projetos de pesquisa e desenvolvimento na área de defesa (SOUZA, 2013).

Apesar dos esforços franceses, a onipresença da OTAN nas questões de segurança e defesa do continente perdurariam mesmo após o fim da Guerra Fria, da dissolução da URSS e da prostração política, econômica e militar da Rússia. Com o desaparecimento da principal ameaça que essa procurava confrontar, a aliança passa por uma reestruturação e adota como propósito o combate a novas ameaças. O discurso de estabilização política da região é, pois, perpetuado sobre outras bases e, diante dos conflitos nos Bálcãs no fim dos anos 1990, concentra-se na defesa dos Direitos Humanos e democráticos. No cerne da organização permanece, porém, o objetivo estratégico de contenção ao gigante euroasiático, reavivado pela chegada de Putin ao poder ainda em 1999. Desde então, a OTAN se expandiu até os limites das fronteiras russas por meio da incorporação de países que compunham sua antiga zona de influência e até mesmo ex repúblicas soviéticas⁷⁶. As consequências dessa política se materializariam na crise ucraniana de 2013, que reativa a ameaça russa e “relegitima” a presença da aliança atlântica na Europa, a despeito dos debates perenes sobre a formação de um exército autônomo europeu.

2.2.2.2 O fim do conflito bipolar e a reorientação da OTAN

Na passagem da década de 1980 para a de 1990, o fim da bipolaridade e o desmantelamento do bloco soviético levaram a uma reavaliação do propósito e da natureza da OTAN, uma vez que a ameaça que essa se propunha a combater deixou de existir. Na reunião de Cúpula de novembro de 1991, o objetivo de conter o avanço da URSS foi substituído por uma noção de segurança associada à estabilidade regional, a qual resultaria da consolidação dos valores democráticos e liberais no continente, sobretudo da defesa aos Direitos Humanos. Assim, é estabelecida uma nova estratégia – não mais defensiva, mas sim intervencionista –, que relativiza o raio de atuação da OTAN, conferindo-lhe uma capacidade de projeção global, e subjetiviza as razões para a realização de intervenções pela aliança (MATTOS, 1999; PECEQUILO, 2014). Embora o processo de adequação ao fim do conflito bipolar tenha gerado uma redução relativa dos gastos militares da organização, essa ampliou tanto o seu escopo quanto a sua área de ação.

Conforme observado por Pecequilo (2014), apesar de uma retórica europeia antimilitar, e até mesmo antiamericana, a aliança atlântica permaneceu necessária no início dos anos 1990,

⁷⁶ Nomeadamente os Estados Bálticos, Estônia, Letônia e Lituânia.

dada a ausência de mecanismos de segurança coletiva no continente, um fator de vulnerabilidade. Os Estados Unidos, de sua parte, “não desejavam abrir mão dessa organização, devido a sua posição estratégica no cenário euro-asiático” (PECEQUILO, 2014, p. 36). Em outras palavras, o *Rimland* europeu, enquanto parte da primeira linha de defesa de Washington, mantinha sua importância estratégica para a manutenção da segurança física e dos interesses dos Estados Unidos mesmo após o enfraquecimento do poder dominante no *Heartland*. Destarte, a OTAN foi mantida e ampliada, passando a ter novas funções e missões. Em termos geográficos, o alargamento dessa se deu pela incorporação gradual dos países da Europa Central e Oriental, a começar, em 1994, com a Parceria para a Paz (*Partnership for Peace*, PFP) (Idem, 2014).

Esse programa da aliança, criado pelo governo Clinton, buscava “promover a interação estratégica entre os Estados Unidos e os países do Leste, com vistas a sua futura incorporação à OTAN” (PECEQUILO, 2014, p. 45). Através da PFP, Washington sai à frente da União Europeia no processo de expansão para o Leste. Pecequilo (2014) aponta que, ao longo dos anos 1990, a Europa Ocidental preservaria sua antiga política de isolamento em relação à Europa Oriental e, apesar da instituição da Política Externa e de Segurança Comum (PESC), mostrar-se-ia incapaz de atuar concertadamente frente à crise humanitária nos Bálcãs. O segundo pilar de Maastricht começara a ser implementado em 1992, com a realização de uma cúpula da UEO, e visava o desenvolvimento de posições e estratégias comuns, de longo prazo, entre os membros da UE frente a questões internacionais (Idem, 2014).

A PESC, conforme definido pela Declaração de Petersberg assinada na cimeira, deveria se concentrar nas chamadas “Tarefas de Petersberg”. Tratavam-se das áreas preferenciais de discussão da UE em matéria de defesa: temas humanitários e de resgate; prevenção de conflitos e manutenção da paz (*peacekeeping*); fornecimento de tropas de combate em administração de crises, inclusive em missões de imposição da paz (*peace enforcement*); operações militares conjuntas; consulta e ajuda militar; e estabilização pós-conflito. A PESC estava alocada dentro do Conselho Europeu e se baseava em um sistema de consultas permanente (PECEQUILO, 2014). No âmbito da mesma, a França e a Alemanha, que já vinham intensificando sua cooperação militar, formaram uma unidade conjunta, a *European Corps* (Eurocorps); com o objetivo de reforçar o pilar europeu de defesa convencional. No entanto, a ideia de transformar a UEO no braço de defesa da UE continuava sendo uma questão controversa (URWIN, 1994).

A eclosão da Guerra da Bósnia naquele mesmo ano revelaria o despreparo da PESC para lidar com as ameaças do pós Guerra Fria, bem como a continuidade da dependência estra-

tégica da Europa Ocidental em relação aos Estados Unidos. A inanição da organização se deveu, sobretudo, ao fato de a maioria das decisões estar condicionada à unanimidade, sendo apenas algumas questões decididas por maioria qualificada. Criou-se, pois, um poder de veto entre os Estados membros. Além disso, os acordos frágeis obtidos entre os atlantistas, liderados pela Inglaterra, de um lado, e os europeístas, liderados pela França e Alemanha, de outro, continuaram cedendo primazia à OTAN, via UEO, no campo da segurança e defesa⁷⁷. Desse modo, o conflito na antiga Iugoslávia só seria solucionado a partir do envolvimento dos Estados Unidos e da aliança atlântica, cuja participação seria decisiva para a celebração dos Acordos de Dayton, em 1995. Esses dividiram a ex república socialista em quatro países: Croácia, Bósnia-Herzegovina, Sérvia e Montenegro (MAGALHÃES, 2013; PECEQUILO, 2014).

A presença estadunidense na região seria assegurada pelo estabelecimento das Forças de Implementação de Paz (*Implementation Forces*, IFOR) das Nações Unidas, responsáveis pela efetivação dos acordos de paz. A reação da UE à dificuldade estratégica de se projetar em direção ao Leste Europeu, por sua vez, viria, em 1997, com o Tratado de Amsterdã. Esse revisou a PESC, pela primeira vez mencionando “a necessidade de proteger a integridade da UE e suas fronteiras extrabloco” (MAGALHÃES, 2013, p. 21). O tratado também criou o cargo de Alto Representante da Política Externa e de Segurança Comum, que teria a função de coordenar a PESC e a UEO e de representar a União no exterior; ampliou as decisões por maioria qualificada; e introduziu a chamada “abstenção construtiva”, que permitia aos Estados escolher participar ou não de uma ação europeia conjunta. Isso permitiria avanços nos debates de política externa em *low politics*, mas muito pouco em matéria de segurança e defesa; o que só mudaria com novas alterações em Nice, e, mais tarde, em Lisboa (Idem, 2013; PECEQUILO, 2014).

No fim da década, alguns avanços na capacidade operacional da UEO também seriam permitidos pelos Estados Unidos, que concedeu à UE aval para aprovar operações militares onde a OTAN não estivesse engajada. Desse modo, a partir de 1998, a UEO passou a ser o quadro de formação da *European Operational Rapid Force* (Eurofor)⁷⁸ e da *European Maritime Force* (Euromarfor)⁷⁹, ambas criadas em 1995 e compostas por contingentes militares de Portugal, Espanha, França e Itália (MAGALHÃES, 2013). Também seriam desenvolvidas as Eurocorps, à

⁷⁷ Magalhães (2013) também aponta que haviam evidências de que a Alemanha armava o lado croata e a França a Inglaterra, o lado sérvio. Essa seria mais uma razão para o fracasso da UE em fornecer ajuda à Iugoslávia.

⁷⁸ A Eurofor era encarregada de executar missões humanitárias, tanto de manutenção da paz (*peacekeeping*), quanto de imposição da paz (*peace enforcement*). A partir do Tratado de Amsterdã, essa foi transformada em um dos vários *EU Battlegroups* à disposição da UE. A mesma foi dissolvida em 2012.

⁷⁹ A Euromarfor se destina à realização de operações aéreas, navais e anfíbias. Empregada prioritariamente pela UE, também pode ser aproveitada pela OTAN, pela ONU ou pela OSCE.

qual Bélgica, Espanha e Luxemburgo aderem. Tais forças transnacionais forneciam ao bloco europeu instrumentos próprios de projeção de poder militar no continente, sem necessariamente recorrer à OTAN, embora essa fosse constantemente reafirmada como o sustentáculo da segurança europeia. Isto posto, permitiu-se à Europa uma autonomia militar limitada, desde que se evitassem “os três Ds”⁸⁰: duplicar os esforços da OTAN, desvincular a Europa dos Estados Unidos e discriminar membros da OTAN que não integram a UE (SLOAN, 2005).

Os europeus só poderiam complementar a aliança atlântica, em questões consideradas não-estratégicas, sem nunca se emancipar da mesma. Ainda em 1998, a assinatura da Declaração de Saint Malo sobre Defesa Europeia enseja uma série de negociações para a formulação de uma nova política europeia de segurança e defesa, que passa a ser trabalhada separadamente da política externa – apesar da relativa sobreposição de tarefas e pontos de contato entre ambas. Em 1999, a PESC deu lugar à Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD)⁸¹, que entraria em vigor em 2001, mediante a assinatura do Tratado de Nice (MAGALHÃES, 2013; PECEQUILO, 2014). No mesmo ano, a OTAN promoveu uma nova revisão da sua missão, “reforçando a sua centralidade como principal pilar de poder estratégico-militar e a consolidação de missões *out of area*” (PECEQUILO, 2014, p. 66), ou seja, fora do território dos seus Estados membros. Além disso, com o advento da Guerra do Kosovo, a aliança atlântica realizaria naquele país a sua primeira intervenção militar desde a sua criação (Idem, 2014).

Ainda em 1999, o processo de expansão da OTAN, iniciado em 1994 com a Pfp, culminou na entrada da Hungria, da Polônia e da República Tcheca para a organização. Esses seriam seguidos, em 2004, pela Bulgária, Estônia, Letônia, Lituânia, Romênia, Eslováquia e Eslovênia. Em 2009, seria a vez da Albânia e da Croácia, e, em 2017, de Montenegro, o último Estado a aderir à aliança (OTAN, 2018). Entre muitos desses países havia o intuito declarado de integrar as instituições euroatlânticas para consolidar seus novos regimes políticos e eliminar o risco de um novo expansionismo russo (URWIN, 1994). Essa expansão da OTAN, que em pouco tempo seria acompanhada pela UE, em direção ao Leste Europeu e às fronteiras russas levariam a uma nova deterioração das relações do Ocidente com Moscou, a qual culminou, no final de 2013, na anexação da Crimeia e na intervenção militar no leste da Ucrânia pelos russos.

⁸⁰ Termo formulado pela ex-secretária de Estado do governo Clinton, Madeleine Albright.

⁸¹ A partir do Tratado de Lisboa, assinado em 2007 e em vigor desde 2009, essa passaria a se chamar Política de Segurança e Defesa Comum (PSDC).

Ao longo dos anos 2000, a tênue relação de autonomia desenvolvida entre a UE e os Estados Unidos seria deteriorada na administração Bush, com o retorno ao unilateralismo estadunidense após os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001⁸² e o lançamento da Guerra ao Terror. Mas os Estados Unidos voltariam a conferir capacidade de ação – porém não de decisão – à Europa após reduzir suas tropas na região e redirecioná-las para o Oriente Médio. Em razão disso, a UE, a UEO e a OTAN celebrariam mecanismos de aprofundamento da dependência estratégica das duas primeiras à última, como os Acordos de Berlim Mais (*Berlin Plus*), que permitiram aos europeus utilizar os ativos militares e recursos da aliança atlântica em suas operações de paz, inclusive o Quartel General da mesma (MAGALHÃES, 2013; PECEQUILO, 2014). Apesar de ter delegado aos europeus a liderança de operações no seu território, Washington manteve sua autonomia limitada, confinando-os aos imperativos da OTAN.

Desde então, todas as iniciativas no campo da segurança realizadas pelos UE se preocuparam em respeitar as obrigações do Tratado do Atlântico Norte e evitar incorrer nos “três Ds”. A deterioração recente na relação entre europeus e estadunidenses, encetada pelas declarações do governo Trump a respeito da obsolescência da OTAN e do não cumprimento das “obrigações financeiras” europeias⁸³, reabriu a antiga discussão sobre a formação de uma força europeia integrada e autônoma. A nova proposta de um exército europeu, apresentada pela França em novembro último, recebeu o apoio da Alemanha; porém, como no passado, permanece longe de se concretizar. Além da escassez de recursos e os interesses nacionais conflitantes entre os atuais 28 Estados da UE, o eixo franco-alemão continua tendo que enfrentar o desafio de romper com a dependência estratégica dos Estados Unidos, que já dura setenta anos. Washington, conservando sua posição histórica no continente, já declarou que um eventual exército europeu deve complementar a aliança atlântica, não se desassociar dela.

Ao contrário do que a retórica corrente alardeia, as atividades da OTAN atendem muito mais aos interesses estratégicos estadunidenses do que aos dos europeus, ainda que os eventos

⁸² A cláusula de defesa coletiva (presente no artigo V do tratado da organização) foi invocada em 2001, pela primeira vez na história da OTAN, para mobilizar tropas para a invasão ao Afeganistão.

⁸³ Como mencionado anteriormente, o tema da repartição de encargos é fonte de discórdia entre as partes desde os primórdios da OTAN. Contudo, essa ganhou força nos anos 1990, a partir da administração Clinton, e, desde então, é reiterada por todos os presidentes norte-americanos. Antes de Trump, tanto Bush (filho) quanto Obama já haviam pressionado os aliados dos americanos a aumentar seus gastos militares. Em 2006, os ministros da defesa da aliança haviam adotado como diretriz que cada Estado-membro destinasse o equivalente a 2% do seu PIB ao efetivo militar da OTAN. Porém essa só foi endossada pelos chefes de Estado na cúpula da organização de 2014, após a crise ucraniana e sob fortes pressões de Washington e de Londres. Ainda assim, na época estabeleceu-se um prazo de dez anos para a realização desse objetivo, e, apesar da austeridade econômica dos últimos anos, os europeus têm aumentado seus gastos reais de defesa, conforme mostram os relatórios anuais de despesas em defesa da aliança.

na Ucrânia tenham reacendido a percepção da ameaça vinda do Leste. As iniciativas frustradas de desvincular a segurança europeia do controle norte-americano aqui expostas demonstram que a divisão da Europa entre atlantistas e europeístas confinou o bloco europeu à condição de consumidor da segurança estadunidense, não havendo coordenação política e capacidade material suficientes para que esses provenham a sua própria segurança. Ao mesmo tempo, o constrangimento exercido por Washington contribuiu preponderantemente para preservar tal situação. Ainda que, nos últimos anos, tenha crescido entre os norte-americanos o desejo de dividir o fardo da segurança euroatlântica com os europeus, tanto em questões logísticas quanto de financiamento, o controle da OTAN permanece nas mãos dos Estados Unidos.

A garantia de segurança oferecida pela organização, além de influenciar a política de defesa europeia, permitiu à Europa Ocidental direcionar seus esforços para a integração político-econômica do continente. Nessa arena, de igual modo, o estímulo de Washington durante os anos 1950 e 1960, por meio do encorajamento à integração, mesmo em bases protecionistas, e da aceitação de sacrifícios econômicos derivados dos gastos com a reconstrução do pós guerra e da cessão de mercados aos países aliados, seria decisivo para o sucesso europeu. No centro dessa estratégia econômica estava a Alemanha, cujo crescimento econômico era essencial para alavancar o desenvolvimento do bloco europeu. Os objetivos últimos dessa estratégia estadunidense eram incorporar à região ao território econômico do dólar, no esquema mais amplo de consolidação da moeda americana como moeda internacional, e conter a expansão do comunismo soviético para o oeste, preservando o equilíbrio de poder na península.

Essa permissividade às políticas econômicas europeias teve fim com a crise dos anos 1970. Diante da ameaça posta pelas economias florescentes dos Estados europeus reconstruídos e uma vez concluída a conversão do dólar em moeda internacional, o arcabouço da interdependência global passa a ser privilegiado pelos estadunidenses. O novo arranjo de integração dos anos 1990 foi possível porque os princípios neoliberais em voga foram reforçados pela moeda única europeia, além de a tutela militar dos Estados Unidos sobre a Europa ter sido preservada. Por meio desses dois pilares, um geoeconômico e outro geopolítico, os Estados Unidos visavam assegurar os seus interesses no continente, sendo o mais fundamental deles a segurança da sua posição hegemônica. Nesse sentido, setenta e cinco anos após Nicholas Spykman ter formulado a teoria do *Rimland*, a mesma ainda está no centro da geoestratégia norte-americana para a Europa. O tabuleiro europeu segue sendo de vital importância para Washington, que, dando continuidade ao cerco à Rússia pelas bordas da Eurásia, permanece engajada na região e mantém a segurança da mesma subjugada ao seu poderio militar.

A Europa, de sua parte, embora tendo servido de modelo para outros projetos de integração regional e para a fundação de instituições supranacionais, tem se deparado constantemente com a imobilidade e o ceticismo gerados pelo conflito perene entre a soberania estatal e o aprofundamento do bloco. Entre atlantistas e europeístas, na realidade, variou apenas o grau de intergovernamentalidade desejado, uma vez que mesmo os maiores defensores de uma comunidade europeia recuaram quando seus interesses nacionais foram postos em questão. O grau de comprometimento com a integração, a bem da verdade, dependeu da conjuntura doméstica dos seus membros e, em especial, do cenário internacional. Em razão disso, observam-se ondas de avanço e retrocesso e vários relançamentos, da Comunidade e da União. Em última instância, essa dualidade reflete o anseio geral pela proteção da vida e da soberania da qual tratam Karl Polanyi e José Luís Fiori, sobretudo desde que, a partir dos anos 1970, uma nova ordem internacional neoliberal foi estabelecida e a supremacia do mercado autorregulável foi reafirmada.

Conforme se debaterá no próximo capítulo, o desmonte do Estado de Bem Estar Social e a adoção de um viés liberal pela integração na Europa comprimem a vida em sociedade e tem efeitos negativos sobre todo o continente. No grupo de países que formam o acrônimo PIIGS, ou seja, Portugal, Irlanda, Itália, Grécia e Espanha, esses efeitos se tornam ainda mais perniciosos diante da emergência das crises das dívidas soberanas desses Estados. Esses desequilíbrios econômicos e a desestabilização geral da zona do euro, derivados da crise internacional iniciada nos Estados Unidos, estão diretamente ligados à moeda europeia criada nos moldes alemães e às relações assimétricas do bloco. As múltiplas reações à crise, por sua vez, dividem-se em dois grupos: as que, seguindo pelo caminho da ortodoxia e da austeridade, preservam a “utopia liberal” a despeito da insatisfação popular; e as que, instintivamente clamando a proteção da nação, negam os ditames do *laissez-faire*. Essas últimas, porém, como previsto por Polanyi, ocorrem entre os dois extremos do amplo espectro político, manifestando-se em governos socialistas, em uma localidade, no avanço da extrema direita, em outra, e até mesmo no surgimento de partidos que não se identificam nem com a esquerda nem com a direita político-ideológicas.

3 A CRISE DAS DÍVIDAS SOBERANAS (1999-2018)

Mas a civilização industrial somente é possível quando não há despreendimento. É necessário o gozo até os limites impostos pela higiene e pelas leis econômicas. Sem isso, as rodas cessariam de girar.

Admirável Mundo Novo, Aldous Huxley

3.1 A GESTAÇÃO DA CRISE

3.1.1 Políticas neoliberais e integração negativa

Como mencionado no capítulo anterior, o estabelecimento da União Monetária Europeia (UME) ocorreu em três estágios. A primeira fase, de 1º de julho de 1990 a 31 de dezembro de 1993, envolvia a eliminação de controles cambiais e a livre circulação de capitais na UE; o aumento dos fundos estruturais, a fim de intensificar os esforços de redução de desigualdades entre regiões; e a convergência econômica, através da supervisão multilateral das políticas econômicas dos Estados membros. Já a segunda, de 1º de janeiro de 1994 a 31 de dezembro de 1998, previa a criação do Instituto Monetário Europeu (IME), composto pelos administradores dos bancos centrais dos países da UE e destinado a reforçar a cooperação entre os mesmos, em preparação para o estabelecimento do Sistema Europeu de Bancos Centrais (SEBC); a independência dos bancos centrais nacionais; e a introdução de regras para a redução dos déficits orçamentários nacionais. Na terceira, por fim, de 1º de janeiro de 1999 a 1º de janeiro de 2002, o euro seria introduzido progressivamente como moeda comum (UNIÃO EUROPEIA, 2018b).

A política econômica na zona do euro foi definida pelo Tratado de Maastricht, ratificado em 1993, e pelo chamado Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC), delineado pelo Conselho Europeu, em 1997, com vistas a fortalecer a supervisão das situações orçamentárias nacionais e a coordenação econômica. Com relação ao primeiro, cabe destacar o artigo 102a do Tratado, segundo o qual “os Estado Membros e a Comunidade devem atuar em acordo com o princípio de uma economia de mercado aberto e de livre concorrência, favorecendo uma alocação eficiente de recursos” (UNIÃO EUROPEIA, 1992, Título VI, Cap. 1, Art. 102a, p. 24, tradução nossa). O artigo 104c, além disso, versa sobre o compromisso dos Estados membros com a disciplina orçamentária, de modo a evitar déficits. No caso de déficits excessivos, o Conselho pode formular recomendações ao Estado em questão para pôr termo aos desequilíbrios dentro de um prazo determinado (Ibidem, Título VI, Cap. 1, Art. 104c, p. 27-28).

Já o PEC reiterou o compromisso permanente dos Estados membros com a estabilidade e convergência necessárias para o estágio final da UME ao introduzir o objetivo, de médio prazo, de os mesmos atingirem “posições próximas ao equilíbrio ou superavitárias”. Assim, os

integrantes da união monetária deveriam realizar os ajustamentos corretivos necessários à manutenção da disciplina orçamentária. Previu-se, ainda, a possibilidade de imposição de sanções a qualquer país da zona do euro que não adotasse medidas para corrigir os déficits existentes (CONSELHO EUROPEU, 1997). Essa ideia seria avigorada, em 2012, pela assinatura do Tratado sobre Estabilidade, Coordenação e Governança na União Econômica e Monetária. Conhecido como “Compacto Fiscal”, esse obrigou os membros da UME a transformar as regras sobre equilíbrio orçamentário em legislação nacional (UNIÃO EUROPEIA, 2018b).

Com o início da transição para a moeda única em 11 países⁸⁴, em 1999, a política monetária foi centralizada na figura do Banco Central Europeu (BCE), que, junto com os bancos centrais nacionais, constitui o SEBC. O objetivo primordial do SEBC, de acordo com o artigo 105 do Tratado de Maastricht, é a manutenção da estabilidade dos preços (UNIÃO EUROPEIA, 1992, Título VI, Cap. 2, Art. 105, p. 29). Como clarificam Lapavitsas *et al* (2010), o BCE detém poder normativo sobre os bancos centrais nacionais, visto que a tomada de decisões sobre política monetária e financeira emana do primeiro para os últimos. Esse é considerado independente, no sentido de nenhuma instituição pública ou Estado-membro individual poder influenciar suas operações e decisões, mas sua independência substancial, os autores defendem, vem da ausência de um Estado com que o mesmo esteja obrigado a interagir (Idem, 2010).

O BCE, assim como seu antecessor, o IME, possui personalidade jurídica (UNIÃO EUROPEIA, 1992, Título VI, Cap. 2, Art. 106, p. 31-32). Na posição de formulador da política monetária da União, o mesmo pode elaborar regulamentações, de aplicação geral e obrigatórias para todos os Estados membros; tomar decisões para levar a cabo as obrigações do SEBC, obrigatórias somente para àqueles a quem essa se dirige; e fazer recomendações e emitir opiniões, que, por sua vez, não são vinculantes. Esse também tem o direito de aplicar multas ou sanções temporárias no caso de não cumprimento das obrigações impostas pelos seus regulamentos e decisões (Ibidem, Título VI, Cap. 2, Art. 108a, p. 31-32).

A aplicação da política fiscal, por outro lado, permaneceu essencialmente nacional, sendo o orçamento da UE restringido a 2% do PIB conjunto das economias dos Estados-membros. Na prática, isso significa que o mesmo é pequeno e inflexível demais para conseguir desempenhar uma função macroeconômica; por exemplo, estabilizando e redistribuindo recursos ou provendo um estímulo expansionista na ocorrência de choques adversos. Por esse motivo,

⁸⁴ Áustria, Bélgica, Finlândia, França, Alemanha, Holanda, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Portugal e Espanha. A Grécia iniciou o processo de transição somente em 2001, o que não a impediu de também adotar o euro em 2002 (PECEQUILO, 2014). A Dinamarca, o Reino Unido e a Suécia decidiram não participar da UME. A Eslovênia aderiu à zona do euro em 2007; sendo seguida por Chipre e Malta, em 2008; Eslováquia, em 2009; Estônia, em 2011; Letônia, em 2014; e Lituânia, em 2015 (UNIÃO EUROPEIA, 2018b). Hoje, 19 países fazem parte da UME.

fundamentados por um rígido critério de convergência, o Tratado de Maastricht e o PEC estabeleceram uma série de condicionantes a serem respeitadas pelos países que desejassem ingressar na UME (LUCARELLI, 2011; STOCKHAMMER, 2011). A maioria realizou os esforços necessários para se enquadrar nos padrões do euro, mas alguns que não cumpriam todos os critérios também foram incorporados⁸⁵. Outros fizeram uso de empréstimos externos, maquiaram contas ou receberam o auxílio de agências de rating (PECEQUILO, 2014).

Primeiramente, visando a estabilidade de preços, a taxa de inflação não pode ultrapassar em mais de 1,5% a média dos três países de inflação mais baixa. Em segundo lugar, as taxas de juros a longo prazo não podem variar mais do que 2% em relação à média das taxas dos três países de taxas mais baixas. Em terceiro, a política orçamentária nacional é restrita a curto prazo, com o déficit público nacional devendo ser inferior a 3% do PIB (exceto em recessões severas), e tem como objetivo de médio prazo um orçamento equilibrado. Em quarto, a dívida pública nacional não pode ultrapassar 60% do PIB. Já o quinto critério, buscando a estabilidade das taxas de câmbio, estabelece que a taxa de câmbio deve ser mantida dentro da margem de flutuação autorizada nos dois anos anteriores (UNIÃO EUROPEIA, 2018b).

Nota-se, por conseguinte, que as regras estabelecidas em Maastricht institucionalizaram uma política econômica liberal. Essa, diferente dos anos de “capitalismo regulado” do pós guerra, não possuía mais um compromisso com o Estado de Bem Estar Social, com o pleno emprego e com o aumento dos salários. Já não era possível aplicar políticas fiscais expansionistas para contrabalançar choques econômicos e reverter períodos de baixo crescimento. Ao contrário, em nome da disciplina fiscal e da estabilização monetária e orçamentária, sancionaram-se os ajustes recessivos internos. A falácia do mercado autorregulável, que aloca de maneira eficiente os fatores de produção e se equilibra sem intervenções externas, e a ficção da mercadoria, que ameaça de aniquilação a vida e o ambiente natural, ganharam caráter de lei.

Apesar das inúmeras tentativas de encorajar a convergência entre as regiões da UME, a UE priorizou uma “estratégia neoliberal de integração negativa [que] só exacerbou essas disparidades regionais e as desigualdades de renda dentro da zona do euro” (LUCARELLI, 2011, p. 210, tradução nossa). Isto é, além de eliminar barreiras ao livre movimento de bens, serviços e fatores de produção para consolidar o mercado único, o bloco europeu permitiu a liberalização dos mercados financeiros, tanto interna quanto externamente. Segundo o artigo 73b do Tratado de Maastricht, “todas as restrições aos movimentos de capitais entre Estados membros e entre

⁸⁵ A própria Alemanha e a França não cumpriam com todos os critérios plenamente, mas estavam próximas das metas e foram incluídas na UME na expectativa de que a circulação do euro resolvesse as discrepâncias a médio prazo (PECEQUILO, 2014).

Estados membros e países terceiros são proibidas” (UNIÃO EUROPEIA, 1992, Título II, Cap. 4, Art. 73b, p. 18, tradução nossa). Por conseguinte, abriu-se mão de qualquer instrumento de controle do aumento do crédito ou da alocação do mesmo.

Outrossim, o Tratado de Maastrich possui uma cláusula que proíbe o BCE e os bancos centrais nacionais de oferecerem saques a descoberto ou outras facilidades de crédito para os Estados membros, incluindo a compra de instrumentos de dívida pública⁸⁶ (LAPAVITSAS *et al*, 2010). Em outras palavras, tanto o BCE quanto qualquer outro membro da UME estão proibidos de resgatar países que se encontrem em dificuldade de financiar seus déficits públicos. O artigo 103 do Tratado de Maastricht prevê apenas que, se tais dificuldades forem “causadas por acontecimentos extraordinários fora do seu controle, o Conselho, deliberando por unanimidade sob proposta da Comissão, pode conceder, sob certas condições, assistência financeira comunitária ao Estado Membro em causa” – por maioria qualificada em casos de desastres naturais (UNIÃO EUROPEIA, 1992, Cap. 1, Título VI, Art. 103, p. 26, tradução nossa).

Por outro lado, como Stockhammer (2011, p. 84) aponta, o Tratado não versa sobre políticas salariais, apenas estimulando “uma confiança esmagadora no mecanismo de mercado que pressupõe, em primeiro lugar, que os salários são muito flexíveis e, segundo, que a flexibilidade salarial leva ao pleno emprego e contas correntes equilibradas”. De fato, esse só prevê a criação do Fundo Social Europeu, mencionado no capítulo anterior, cujos recursos se destinam à formação e “reciclagem” de profissionais. Sua finalidade “consiste em tornar o emprego dos trabalhadores mais fácil e em aumentar a sua mobilidade geográfica e profissional dentro da Comunidade, e facilitar a sua adaptação às mudanças industriais e nos sistemas de produção” (UNIÃO EUROPEIA, 1992, Cap. 4, Título VIII, art. 123, p. 46, tradução nossa). Assim sendo, o Tratado da União Europeia se preocupa meramente com a livre alocação do fator trabalho.

Ao renunciarem os meios nacionais tradicionalmente utilizados no amortecimento de choques econômicos – isto é, as políticas cambial, monetária e fiscal, seriamente restringidas pela estrutura institucional criada em Maastricht –, os integrantes da UME passaram a depender basicamente do mercado de trabalho para responder com eficiência e rapidez aos mesmos. Consequentemente, criou-se um viés deflacionário na zona do euro, uma vez que, no caso de divergências dentro do bloco, o ônus do ajustamento recai sobre os países deficitários; que reduzem a demanda, para restringir suas importações, e restringem os preços e salários, para restaurar

⁸⁶ “Overdraft facilities or any other type of credit facility with the ECB or with the central banks of the Member States (...) in favour of Community institutions or bodies, central governments, regional, local or other public authorities, other bodies governed by public law, or public undertakings of Member States shall be prohibited, as shall the purchase directly from them by the ECB or national central banks of debt instruments” (UNIÃO EUROPEIA, 1992, Título VI, Cap. 1, Art. 104, p. 26).

sua competitividade. Como o BCE está comprometido com o controle da inflação e a estabilidade de preços, um ajuste inflacionário é contrariado pela política monetária. Ao mesmo tempo, a dependência exclusiva da política salarial como variável de ajuste tende a criar uma pressão descendente sobre os salários (LUCARELLI, 2011; STOCKHAMMER, 2011).

Tal pressão sobre os salários e as classes trabalhadores, que mais tarde seria ampliada com o advento da crise internacional, em 2008, e das crises das dívidas soberanas, em 2010, está na raiz dos movimentos antiausteridade que se desenvolveram em Portugal, Irlanda, Itália, Grécia e Espanha. As mobilizações contra os cortes nos salários e nos gastos governamentais, a precarização dos serviços públicos e das condições de emprego, e o aumento dos impostos foram conduzidas por aqueles mais diretamente afetados pela ação nociva do mercado autorregulável. Essas encarnavam, portanto, o movimento por proteção social, contra a mercantilização dos próprios seres humanos, sobre o qual Polanyi versa.

A introdução do euro não apenas criou um banco central descolado de uma estrutura fiscal correspondente ou de um tesouro comum europeu, mas também incapaz de implementar uma política monetária coerente e uniforme frente aos diferenciais inflacionários constantes na zona do euro. Esses se estabeleceram, de forma cumulativa, partir do momento em que a única forma de ajustamento possível para as economias europeias passou a ser a nível de preços e salários nominais. A imposição de uma política monetária *one size fits all*, ou seja, de mesma medida para economias de pesos diferentes, não apenas exacerbou as assimetrias entre os países de inflação baixa (superavitários) e os de inflação alta (deficitários), como levou os últimos a experimentar taxas de juros baixas ou negativas. Essas, além terem sido um incentivo substancial à realização de empréstimos por esses países, levaram ao aumento dos preços dos ativos e, conseqüentemente, à formação de bolhas financeiras – especialmente no setor imobiliário (LUCARELLI, 2011; FRIEDEN, WALTER, 2017).

Essa opção por uma média entre as taxas de juros mais baixas dos membros da UME também fez muito pouco para combater o crescimento lento no núcleo do bloco europeu, como na Alemanha, na França e nos países do Benelux, onde as oportunidades de investimento interno eram limitadas. Portanto, o arranjo da UME acabou encorajando investimentos no exterior, na zona do euro e fora dela. As instituições financeiras em países de crescimento lento do Norte da Europa passaram, então, a procurar oportunidades mais rentáveis em países periféricos em rápido crescimento, na Europa Central, Oriental e do Sul. Esses fluxos de capitais foram, em sua maioria, para “o mercado imobiliário em expansão da periferia e as indústrias de cons-

trução relacionadas” (FRIEDEN, WALTER, 2017, p. 4, tradução nossa). Enquanto em Portugal, Itália e, sobretudo, na Grécia tais empréstimos serviram para financiar déficits públicos crescentes, na Espanha e na Irlanda, os déficits fiscais foram evitados pela receita crescente proveniente dos, a princípio, *booms* e, posteriormente, bolhas imobiliárias (Idem, 2017).

Conforme Souza (2013, p. 93) salienta, as vantagens da eliminação dos custos de transação advindas da adoção da moeda única foram pequenas e a exigência de políticas fiscais restritivas na transição para o euro acabou transformando a década de 1990 em um, “na maior parte do tempo e na maioria dos países em transição para a moeda comum, período de elevadas taxas de desemprego e baixo crescimento”. Lucarelli (2011, p. 210, tradução nossa) vai adiante e fala sobre a existência, desde o início os anos 1990, de uma “fase de estagnação profunda e de longa data na zona do euro”. A arquitetura neoliberal da zona do euro – isto é, alicerçada na defesa do livre-comércio; do livre fluxo de capitais e de fatores de produção, incluindo o trabalho, e do equilíbrio orçamentário – e o fracasso de países periféricos em emular práticas econômicas alemãs, como se verá a seguir, criaram as condições para a crise da zona do euro que se instalaria em 2010 (Idem, 2011; STOCKHAMMER, 2011).

3.1.2 O “neomercantilismo” alemão e a armadilha dos PIIGS criada pela UME

Após o fim da Segunda Guerra Mundial, a Alemanha passou a seguir um modelo de desenvolvimento liderado pelas exportações (*export-led*), que operam como o principal motor de crescimento do país (LUCARELLI, 2011; STOCKHAMMER, 2011). Schulten (2015, p. 150, tradução nossa) aponta que ao longo dos anos 1970 e 1980, “as indústrias de exportação representaram entre 20% e 30% do PIB” alemão, tendo diminuído na década de 1990 por conta dos custos da reunificação. Durante esse período, exportações e importações se mantiveram equilibradas; ao passo que, nos anos 2000, as exportações começaram a crescer mais rapidamente, “levando a um superávit comercial significativo de cerca de 6% do PIB” (Ibidem, p. 150, tradução nossa). Por essa razão, fala-se da reemergência de uma “política neomercantilista” alemã, isto é, que visa uma balança comercial favorável e a proteção da indústria nacional.

Frente às pressões da reunificação alemã na década de 1990 e às incertezas do projeto de união monetária emergente, as relações capital-trabalho foram rebalanceadas por um acordo entre empregadores, sindicatos e o Estado alemão que deslocou o fardo do reajuste da reunificação econômica para o trabalho. Os empregadores aceitaram a apropriação de ganhos anuais de produtividade e os trabalhadores concordaram com salários congelados com a contrapartida

de proteção do emprego a médio prazo (LAPAVITSAS, MARIOLIS, 2017, p. 18-19). Isso foi possível porque, no contexto de elevado desemprego – por conta da incorporação da RDA pela RFA – houve uma “erosão e fragmentação parciais da negociação coletiva alemã” (SCHULTEN, 2015, p. 149, tradução nossa), além de uma desregulação do mercado de trabalho e da previdência social. Assim, desde o fim dos anos 1990, a contenção salarial interna forneceu aos exportadores alemães uma grande vantagem competitiva em relação ao resto do continente

A competitividade das exportações da Alemanha também esteve ligada à sua infraestrutura tecnológica e logística avançada e sua especialização, visto que a pauta exportadora alemã é dominada pelos setores automobilístico, de produtos químicos e farmacêuticos e de construção de máquinas (Idem, 2015). Graças ao acúmulo de superávits comerciais estruturais, Berlim também elevou suas exportações de capital, na forma de Investimento Estrangeiro Direto (IED) e empréstimos bancários para outras economias europeias, tendo o país adquirido status de centro financeiro internacional⁸⁷. Essa busca por mercados externos não decorreu apenas do crescimento da indústria nacional, mas também para compensar a queda da demanda nos mercados domésticos (LUCARELLI, 2011). Essa, por sua vez, deveu-se à política de repressão salarial e ao aumento da desigualdade de renda no país, “promovida pela crescente dispersão salarial e pela rápida expansão do setor de salários baixos”⁸⁸ (SCHULTEN, 2015, p. 155, tradução nossa).

Com a criação da UME, os superávits em conta corrente da Alemanha foram acompanhados pelos déficits em conta corrente crescentes dos países do Sul da Europa, nomeadamente Portugal, Irlanda, Itália, Grécia e Espanha. Ademais, as condições econômicas dentro da zona do euro e os níveis médios de tecnologia desse grupo de países (exceto na Irlanda) não incentivaram um crescimento rápido e sustentado da produtividade (LAPAVITSAS *et al*, 2010). Como exposto na sessão anterior, sem uma política nacional para financiar seus déficits e impedidos – pelas restrições impostas pelo PEC – de tentar restaurar sua competição internacional por meio de desvalorizações cambiais, esses Estados foram encorajados a também fazê-lo através de ajustes sobre o mercado de trabalho; isto é, por meio da restrição dos salários e da demanda interna (LUCARELLI, 2011; STOCKHAMMER, 2011).

Entretanto, em comparação à Alemanha e a outros países superavitários – como França, Holanda e Bélgica –, os salários reais e os Estados de Bem Estar Social nos países do Sul da

⁸⁷ Lucarelli (2011) aponta que, em decorrência disso, as empresas alemãs também passaram a ter acesso a crédito em termos mais favoráveis.

⁸⁸ Nos anos 2000, os reajustes salariais na Alemanha permaneceriam abaixo do crescimento da produtividade e das taxas de inflação, o que gerou uma contínua redistribuição da renda do trabalho para o capital. Essa tendência só foi revertida após a crise internacional de 2008, quando um crescimento salarial um pouco mais alto contribuiu para o aumento do consumo interno (SCHULTEN, 2015).

Europa são piores e seus sindicatos são mais fortes. Em razão disso, o alcance de ganhos de competitividade através de pressões sobre os trabalhadores nesses é menor⁸⁹. Logo, a vantagem obtida pela Alemanha nesse campo não poderia ser replicada em outros países, a despeito da noção propagada pela Comissão Europeia de que a competitividade poderia ser levantada em toda a UME pela imposição de restrições salariais, desregulamentação dos mercados de trabalho, liberalização comercial e financeira, e privatizações (LAPAVITSAS, MARIOLIS, 2017).

Por conseguinte, Portugal, Irlanda, Itália, Grécia e Espanha optaram por estratégias de crescimento que refletiam sua própria história, política e estrutura social, mantendo altos níveis de consumo e dependendo de *booms* de investimento que envolviam especulação financeira e imobiliária (LAPAVITSAS *et al*, 2010). Cabe ressaltar a excepcionalidade da Irlanda, que conseguiu aumentar suas exportações e o fluxo de multinacionais instaladas no país graças à especialização de sua mão de obra e aos seus baixos impostos corporativos. A Itália é outro caso peculiar, devido à discrepância histórica existente entre o Norte e o Sul do país; sendo o primeiro altamente industrializado e de exportações competitivas, ao passo que o segundo permanece agrícola e com empresas pequenas e de baixa produtividade. A despeito dessas particularidades, a expansão do sistema financeiro – com os desequilíbrios em suas balanças comerciais alimentando a ampliação do crédito e o alargamento de bolhas financeiras – converteu todos em economias orientadas pelas finanças (*finance-led*) (STOCKHAMMER, 2011).

Isso foi facilitado pela própria UME, uma vez que a criação da moeda comum produziu taxas de juros relativamente baixas nos países do Sul da Europa e a integração por meio da liberalização econômica foi amplamente promovida pela arquitetura institucional definida em Maastricht. Dependentes de empréstimos privados dos países superavitários para financiar seus déficits fiscais e externos, os PIIGS logo se transformaram em uma periferia interna (LAPAVITSAS *et al*, 2010). Além disso, os fluxos de capital do Norte para o Sul da Europa foram alimentados pela expectativa dos investidores de que, no caso de uma crise em um dos Estados devedores, os outros membros da UME seriam forçados a intervir para não serem afetados pelo contágio. Embora não possuíssem um risco de crédito equivalente ao alemão, a expectativa de que os PIIGS fossem socorridos pela Alemanha e por outros países mais fidedignos permitiu o descontrole financeiro nessas economias (FRIEDEN, WALTER, 2017).

⁸⁹ Lapavitsas *et al* (2010) aponta que nesse ponto a Irlanda constitui uma exceção dentro dos PIIGS, tendo sido bem sucedida em impor condições mais liberais ao seu mercado de trabalho. Isso, contudo, não a poupou dos choques produzidos pela crise internacional, em 2008, e pela explosão da crise da dívida grega, em 2010.

Ao invés da convergência proposta inicialmente, as instituições da UE estimularam reajustes cumulativos nos mercados de trabalho nacionais que apenas aprofundaram as desigualdades existentes entre as economias europeias e conduziram o bloco a uma espiral deflacionária e à estagnação econômica generalizada. Essas reações deflacionárias em cadeia foram incentivadas pelo BCE e emuladas com base na experiência alemã (STOCK-HAMMER, 2011; LUCARELLI, 2011). As tentativas de coordenar as políticas orçamentárias através do PEC também fracassaram, não havendo interesse entre os membros da UME em adotar políticas fiscais anticíclicas para estabilizar a zona do euro. Desse modo, as organizações europeias pregavam o conservadorismo fiscal interno e as instituições financeiras emprestavam desenfreadamente aos PIIGS. Esses, por sua vez, não tinham interesse em reduzir o ritmo do seu crescimento econômico, ainda que o mesmo estivesse baseado em crédito barato e especulação financeira (FRIEDEN, WALTER, 2017). Nesse cenário, ressurgiu, sob novas bases, uma dinâmica centro-periferia no continente, a ser abordada na próxima sessão.

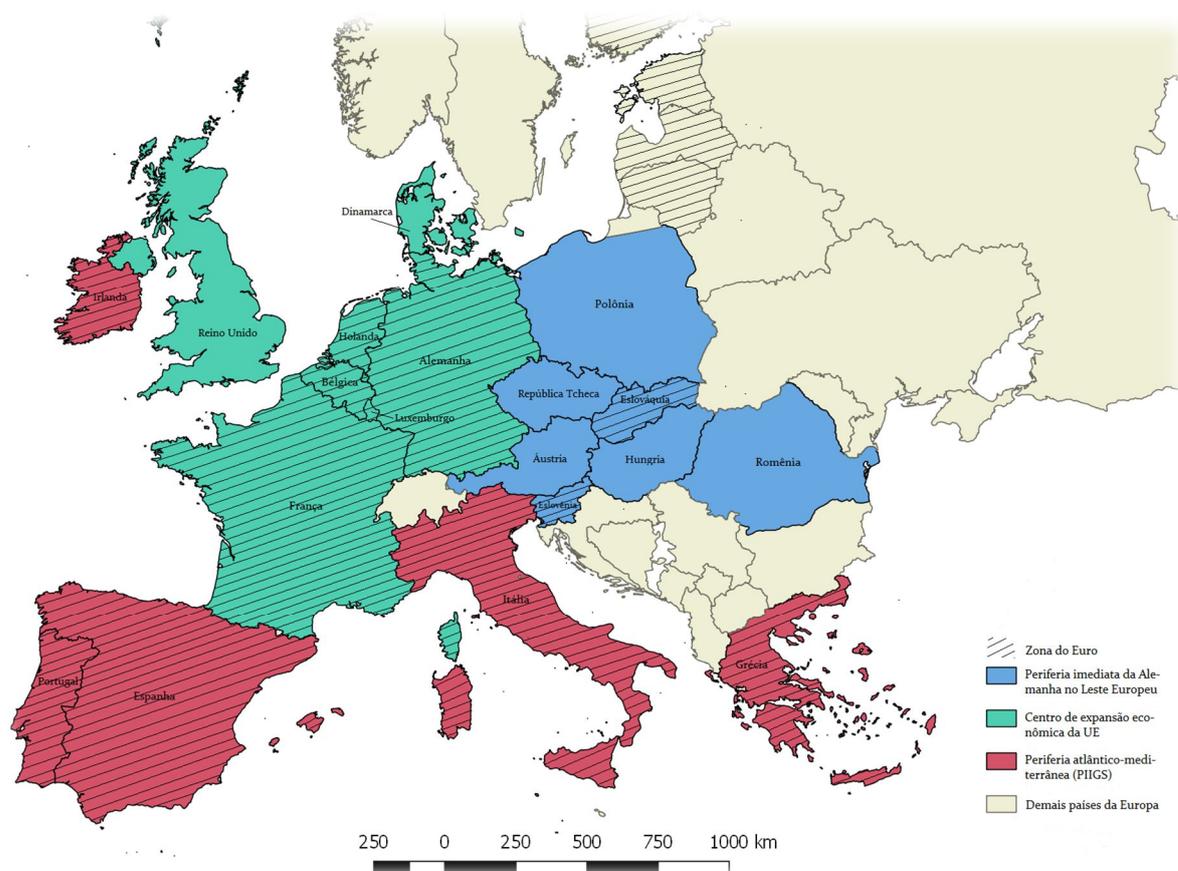
3.1.3 A nova dinâmica centro-periferia do continente europeu

A criação da UME representou uma mudança socioeconômica estruturada em políticas neoliberais e privilegiando os interesses alemães, o que gerou efeitos cumulativos adversos que aprofundaram as desigualdades entre o Norte e o Sul da Europa. A União consagrou uma divisão interna que já existia desde os anos 1960, na qual a Alemanha ocupa a posição de centro da expansão econômica do continente, sendo acompanhada pela França e pelos países do Benelux. A Itália, possui uma condição *suis generis*. Como mencionado no capítulo anterior, após a crise dos anos 1970, essa transitou da posição de país superavitário, de moeda forte e inflação baixa para o de país deficitário, de moeda fraca e inflação alta. Por essa razão, tem sido usualmente incluída no grupo de países periféricos, apesar da importância do seu sistema bancário dentro da UE e de tal condição refletir mais a situação do Sul do país, mais pobre, do que a do Norte.

Nos anos 1990, mediante o fim da Guerra Fria e do constrangimento à expansão alemã para o leste, a Alemanha unificada transformou a Europa Oriental em sua área de influência direta, enquanto destino das exportações e do IED alemães. Muitas empresas alemãs, sobretudo dos setores automotivo, eletromecânico e energético, moveram suas fábricas para países do Leste Europeu devido às vantagens que esses ofereciam, como a proximidade geográfica e cultural, os baixos custos de mão de obra, o alto nível de qualificação e a produtividade crescente (POPLAWSKI, 2016). Diretamente ligadas ao processo produtivo alemão, Polônia, Hungria,

República Tcheca, Eslováquia, Eslovênia, Romênia e parte da Áustria passaram a compor uma periferia imediata de Berlim (fig. 3) (LAPAVITSAS *et al*, 2010). Esses Estados satélites se beneficiam dos “efeitos propulsores”⁹⁰ da expansão da Alemanha, sendo estimulados ao progresso técnico e efetivamente crescendo junto com a economia alemã. Nem todos adotaram o euro⁹¹, o que, na realidade, ajuda a explicar o melhor desempenho de suas economias, já que não experimentaram as restrições monetária, cambial e fiscal impostas pelo BCE e pelo PEC.

Figura 4: O centro e a periferia da União Europeia



Elaboração própria.

Há, ainda, uma segunda periferia europeia (fig. 4), formada por Portugal, Irlanda, Grécia, Espanha e a parte Sul da Itália. Tratam-se de países, todos integrantes da zona do euro, que detêm um setor público forte e alto endividamento, baixa produtividade do trabalho, altos níveis

⁹⁰ As noções de “efeitos propulsores” e “efeitos regressivos” aqui adotadas tem como base a teoria da Causação Circular Cumulativa do economista sueco Gunnar Myrdal (1960), segundo a qual a expansão de um centro econômico pode propagar, por meio de migração, comércio e movimentos de capital, efeitos cumulativos positivos ou negativos em outras regiões (dentro de um país ou entre países de níveis distintos de desenvolvimento).

⁹¹ É o caso da Polónia, da República Tcheca, da Hungria e da Romênia, que permaneceram fora da UME por não preencherem os critérios de convergência definidos em Maastricht.

de desemprego e uma estrutura industrial com baixa capacidade de competir internacionalmente (Idem, 2010). Em alguns, nomeadamente Portugal, Grécia e Espanha, houve, na verdade, um processo de desindustrialização. Embora forneça insumos para a indústria alemã, essa periferia atlântico-mediterrânea sofre com os “efeitos regressivos” da expansão alemã, já que os superávits comerciais consecutivos da Alemanha foram estreitamente acompanhados pelos déficits comerciais consecutivos nos PIIGS. Além disso, os ajustamentos deflacionários cumulativos levaram a uma depressão do nível da demanda efetiva em toda a zona do euro, desestabilizando a UME a curto e a longo prazo (LUCARELLI, 2011).

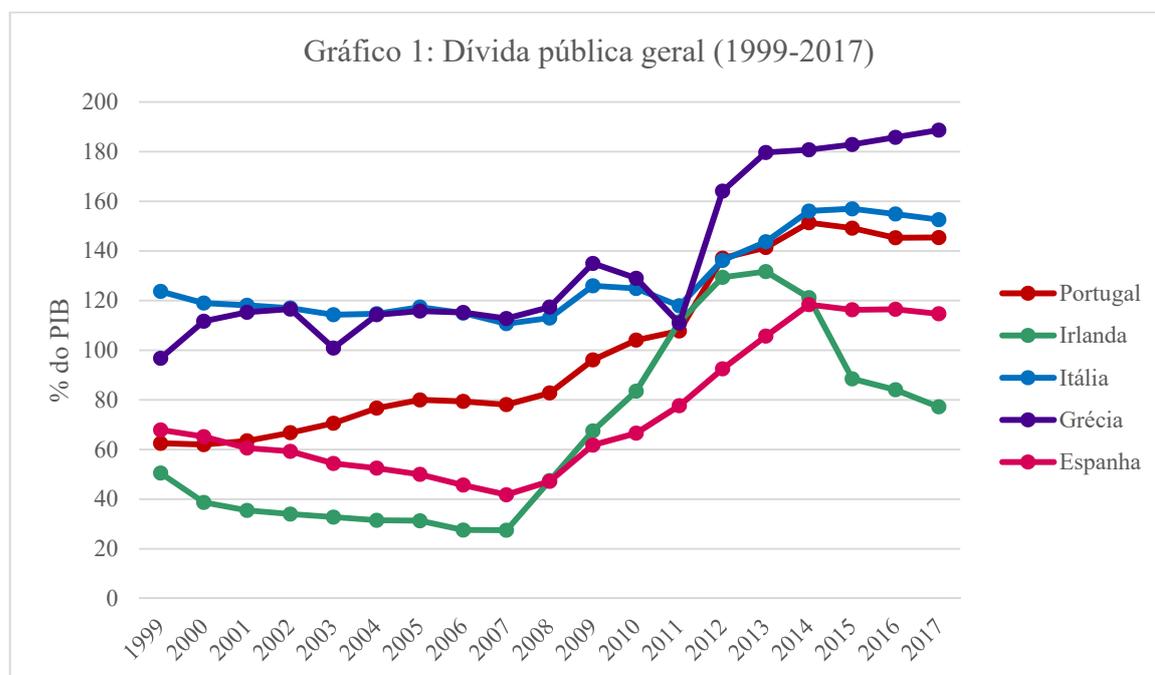
Longe de reforçar a cooperação, as instituições da UE consolidaram a liderança política e econômico da Alemanha na Europa, contribuindo, em contrapartida, para o enfraquecimento persistente das contas externas dos países periféricos atlântico-mediterrâneos e minando até mesmo o crescimento de outros países do centro (LAPAVITSAS, MARIOLIS, 2017). Contudo, como se argumentará na próxima sessão, as restrições impostas às políticas monetária, fiscal e cambial e o estímulo à liberalização dos fatores de produção, com destaque para o trabalho e o capital, encontraram o seu limite no fim dos anos 2000, com o advento da crise internacional de 2008. Ainda que os próprios alemães tenham sido prejudicados pela crise subsequente que se instalou na zona do euro, foram os PIIGS que arcaram com os efeitos mais perniciosos de uma integração monetária que privilegiou a livre operação das forças de mercado.

3.2 A ECLOSÃO DA CRISE E O AJUSTE ORTODOXO

3.2.1 A desestabilização da zona do euro e as dívidas soberanas

O aumento nos preços dos ativos, especialmente no setor imobiliário, não foi um fenômeno restrito à zona euro, mas sim um “microcosmo” do que ocorria nos Estados Unidos e, em menor escala, no Reino Unido (FRIEDEN, WALTER, 2017, p. 6). A crise financeira originada no primeiro, na esteira do colapso dos empréstimos subprime em 2007, logo se transformou em uma crise financeira internacional em 2008, após a falência do Lehman Brothers. O contágio engoliu a Europa como resultado da exposição dos bancos privados europeus a títulos lastreados em hipotecas e outros ativos tóxicos, e todas as economias do continente, inclusive as do centro, entraram em recessão. Todavia, ao contrário de Washington, que realizou uma série de intervenções estatais sem precedentes para estabilizar os mercados financeiros; na Europa, a relutância das autoridades alemãs em adotar uma estratégia econômica expansionista aprofundou os choques assimétricos na zona do euro (LUCARELLI, 2011; STOCKHAMMER, 2011).

Com o congelamento do sistema bancário internacional, os Estados europeus se viram obrigados a resgatar e recapitalizar seus bancos, transformando a dívida privada dessas instituições financeiras em dívida pública. Quando, no início de 2009, o BCE enfim interveio, emprestando livremente e injetando liquidez no sistema⁹² de maneira excepcional, os bancos europeus tiveram um alívio temporário (LUCARELLI, 2011). Contudo, no fim daquele ano e no início de 2010, à medida que a escala dos custos fiscais da crise se tornou clara, o mercado financeiro começou a se preocupar cada vez mais com a dívida soberana e a hesitar em voltar a emprestar para os Estados-membros da UME, sobretudo para os países ao Sul da Europa (LURARELLI, 2011; STOCKHAMMER, 2011). Embora esses enfrentassem necessidades crescentes de financiamento, a reação do BCE foi, então, bastante diferente, deixando que cada um defendesse sozinho as suas finanças (LAPAVITSAS *et al*, 2010; LAPAVITSAS, MARIOLIS, 2017).

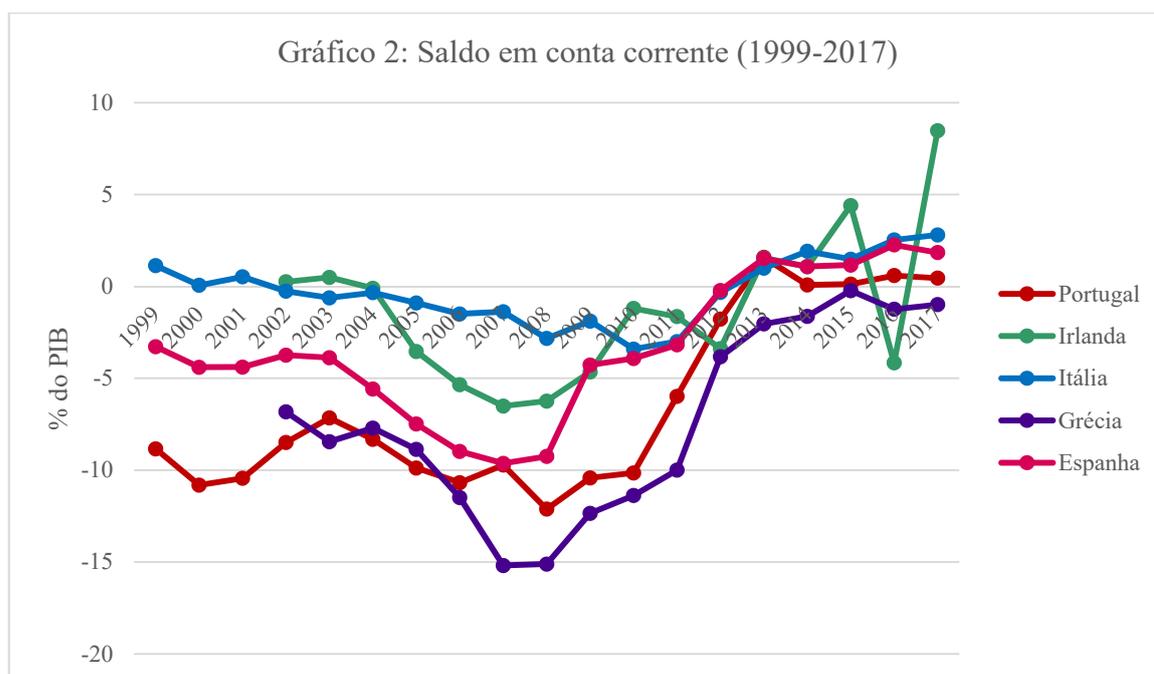


Fonte: OCDE, 2019a. Elaboração própria

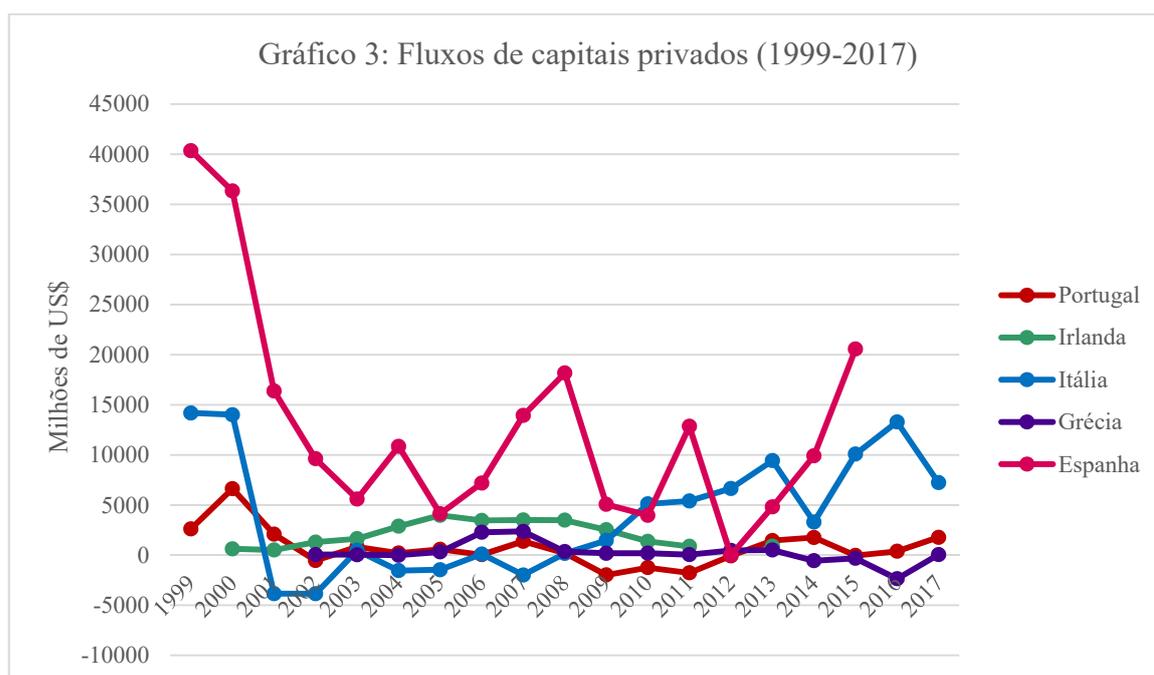
Os bancos comerciais reduziram os empréstimos que financiavam os déficits dos PIIGS e adotaram taxas de juros exorbitantes para cobrir os prêmios de risco cada vez maiores. As dívidas públicas de alguns desses países, particularmente da Itália e da Grécia, já eram bastante elevadas (gráf. 1), mas a percepção de risco em relação aos mesmos mudou. Esse questionamento às capacidades dos PIIGS de liquidar os títulos das suas dívidas públicas apenas encorajou os ataques especulativos contra essas economias, com os mesmos bancos que haviam sido

⁹² Sem, porém, injetar o mesmo nível de capital que os Estados Unidos, apesar de os bancos europeus deterem uma quantidade maior de empréstimos inadimplentes e ativos tóxicos (LUCARELLI, 2011).

socorridos pelo BCE transferindo seus investimentos da zona do euro para o mercado de títulos dos Estados Unidos (LUCARELLI, 2011). Sem um banco central para monetizar seus déficits fiscais e não podendo realizar desvalorizações cambiais, as pressões sobre os títulos governamentais e a queda das arrecadações devido à recessão levaram à explosão da dívida grega, em abril de 2010 (STOCKHAMMER, 2011; LUCARELLI, 2011).



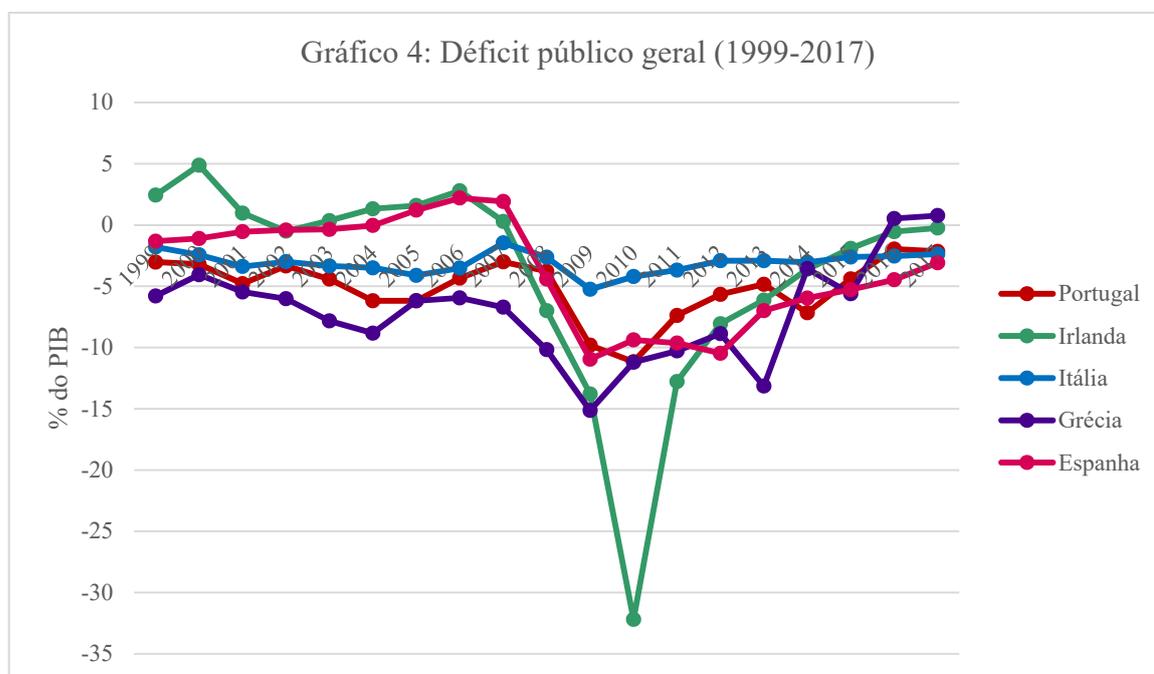
Fonte: OCDE, 2019b. Elaboração própria.



Fonte: OCDE, 2019c. Elaboração própria

A recessão em Portugal, Irlanda, Itália, Grécia e Espanha e os ajustes recessivos dessas economias, uma vez que não era mais possível seguir financiando os déficits com base na captação de capitais, foram tão violentos que reverteram em um curto espaço de tempo o saldo negativo em conta corrente estrutural desses países. Nos casos português, espanhol e gregos esses eram anteriores à própria introdução do euro, em 1999 (gráf. 2).

Assim, o descumprimento das metas de convergência e a crise da dívida pública dos PIIGS foram causados por cinco desequilíbrios principais. O primeiro deles foram os grandes déficits em conta corrente desses países (gráf. 2), que implicaram na dependência de importações de capital estrangeiro para financiar suas dívidas. O segundo foram as grandes bolhas de ativos e a criação de crédito excessiva desencadeados pelo alto fluxo de capitais privados (gráf. 3)⁹³, os quais geraram riscos crescentes de insolvência bancária. O terceiro foram os déficits públicos muito elevados (gráf. 4), com exceção da Irlanda e da Espanha, que, até o advento da crise econômica internacional, mantinham seus orçamentos públicos equilibrados. O quarto foi o endividamento crescente desses países (gráf. 1), também mais controlado entre os irlandeses e espanhóis. O quinto, por fim, foi a perda de competitividade internacional dos PIIGS (OVERTVELDT, 2012 *apud* PECEQUILO, 2014), associada a processos de desindustrialização e ao crescimento do foco no setor de serviços e nas finanças.



Fonte: OCDE, 2019d. Elaboração própria

⁹³ A OCDE (2019c) define fluxos privados como fluxos financeiros em condições de mercado financiados com recursos do setor privado e subvenções privadas. Esses podem ser divididos em: IED, investimento em carteira, transferências unilaterais e empréstimos privados.

3.2.2 A panaceia da austeridade e os efeitos socioeconômicos nos PIIGS

A Comissão Europeia respondeu à crise grega criando o Fundo Europeu de Estabilização Financeira (FEEF), um mecanismo *ad hoc* para refinar a dívida grega (STOCKHAMMER, 2011; LUCARELLI, 2011), mas logo Portugal, Irlanda, Itália e Espanha também foram excluídos dos mercados financeiros internacionais e precisaram ser resgatados. Em 2012, a UE acabou adquirindo um quadro permanente para essa tarefa, representado pelo Mecanismo Europeu de Estabilidade (MEE), do qual o maior contribuinte é a Alemanha. O mesmo foi capitalizado com € 80 bilhões e uma capacidade total de empréstimo de € 700 bilhões (FRIEDEN, WALTER, 2017). Os pacotes de resgate concedidos à Grécia, Irlanda, Portugal e Espanha⁹⁴ se destinavam muito mais a salvaguardar os bancos privados, para evitar a quebra de novos agentes financeiros, do que as populações desses países (LAPAVITSAS, MARIOLIS, 2017).

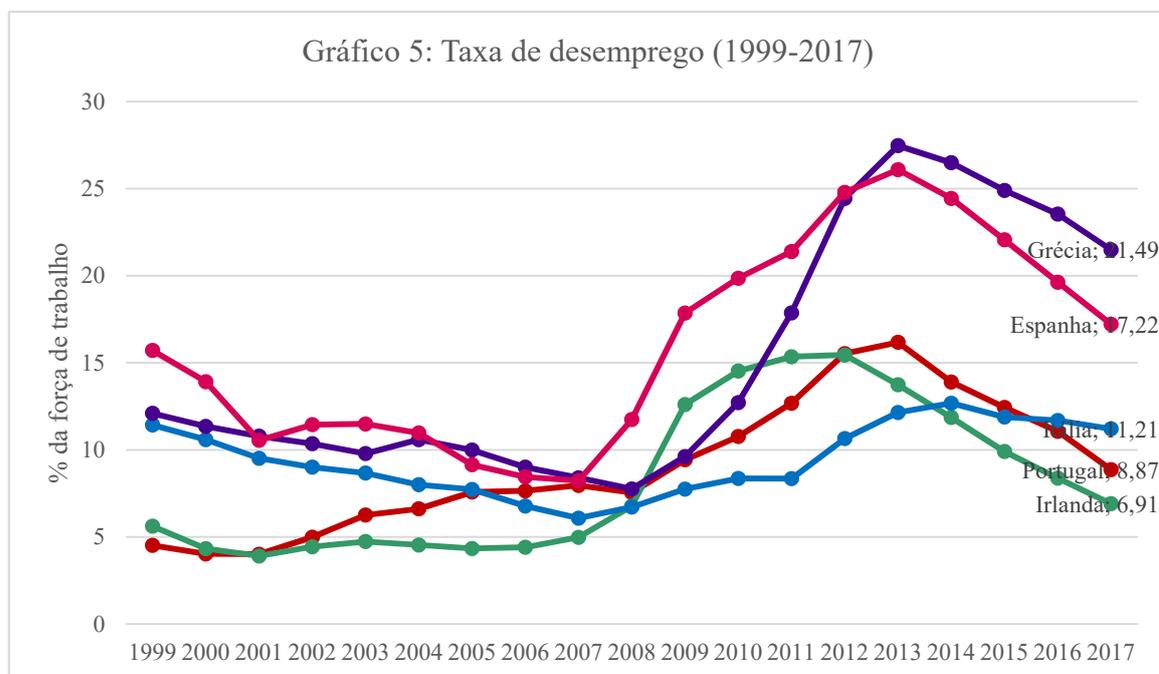
De fato, como condicionalidade aos empréstimos da UE, esses países foram obrigados pela Troika formada pelo BCE, pela Comissão Europeia e pelo Fundo Monetário Internacional (FMI)⁹⁵ a atingir a estabilidade fiscal através de políticas de austeridade; isto é, reduzindo os gastos públicos e aumentando os impostos (Idem, 2017). A Troika pressionou, além disso, pela realização de reformas estruturais para corrigir os desequilíbrios nas balanças de pagamentos desses países. Os PIIGS optaram predominantemente pelas medidas de austeridade – particularmente na Espanha e na Irlanda, que não são países em desenvolvimento –, tendo sido as reformas estruturais, por exemplo nas políticas sociais ou nas instituições do mercado de trabalho, aplicadas de forma mais hesitante (FRIEDEN, WALTER, 2017).

A crise foi apontada como o resultado do descontrole fiscal e da fraca competitividade dos PIIGS, a despeito de essa ter começado no setor privado. A mesma só evoluiu para uma crise das dívidas soberanas depois que os fundos governamentais absorveram a dívida de bancos privados para evitar um colapso financeiro, de modo a proteger as economias e populações nacionais. Por conseguinte, a proliferação da retórica do esbanjamento das despesas públicas dos PIIGS, verdadeiro apenas no caso grego, garantiu a rejeição do perdão das dívidas (LAPA-

⁹⁴ Apesar de não ter participado dos programas de resgate econômico, a Itália também foi pressionada pela Troika a aderir às medidas de austeridade para reduzir seus déficits fiscais e de balanço de pagamentos, como se abordará mais adiante. Por outro lado, também foram resgatados o Chipre e alguns países do Leste Europeu, nomeadamente Hungria, Letônia e Romênia. Desses últimos, apenas a Letônia integra a zona do euro (vide fig. 4).

⁹⁵ Stockhammer (2011) aponta que a Hungria já havia recorrido ao FMI. Porém, à diferença dessa, que não aderiu ao euro, a Grécia – e depois Portugal, Irlanda e Espanha – possuía opções políticas muito mais limitadas devido às restrições de política monetária e cambial da UME.

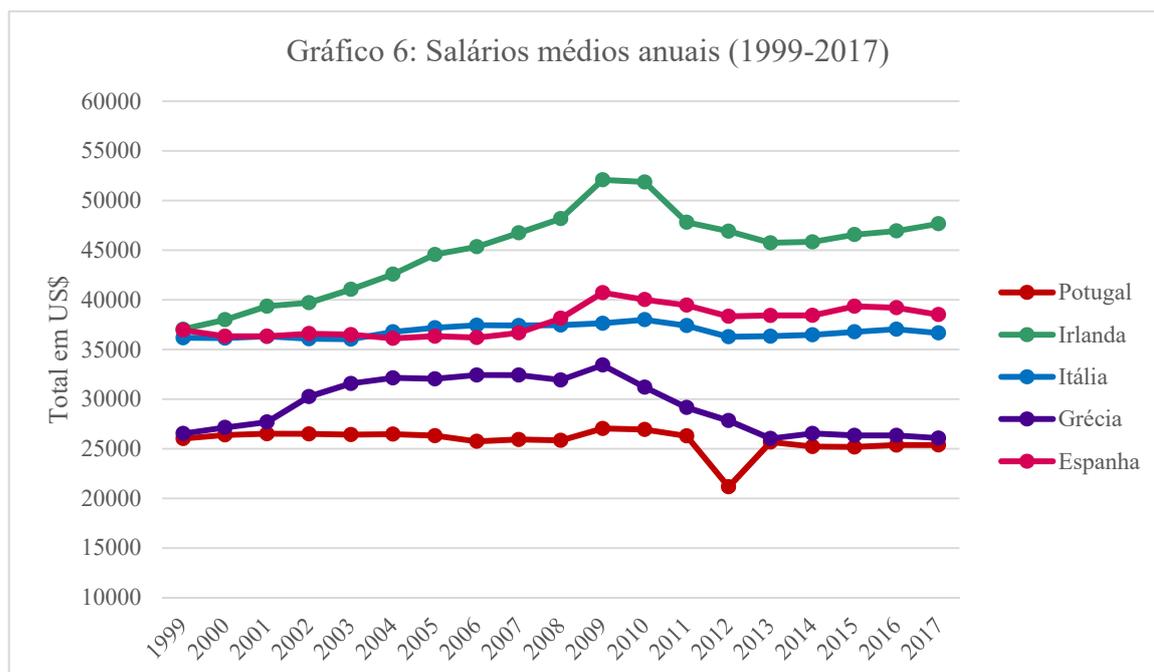
VITSAS, MARIOLIS, 2017). Apesar de a reestruturação de dívidas, ao reduzir o risco de moratória, ser amplamente reconhecida como uma medida benéfica tanto para os devedores quanto para os credores⁹⁶, a única exceção ocorreu no caso da Grécia, cuja dívida era consensualmente considerada alta demais para ser atendida (FRIEDEN, WALTER, 2017).



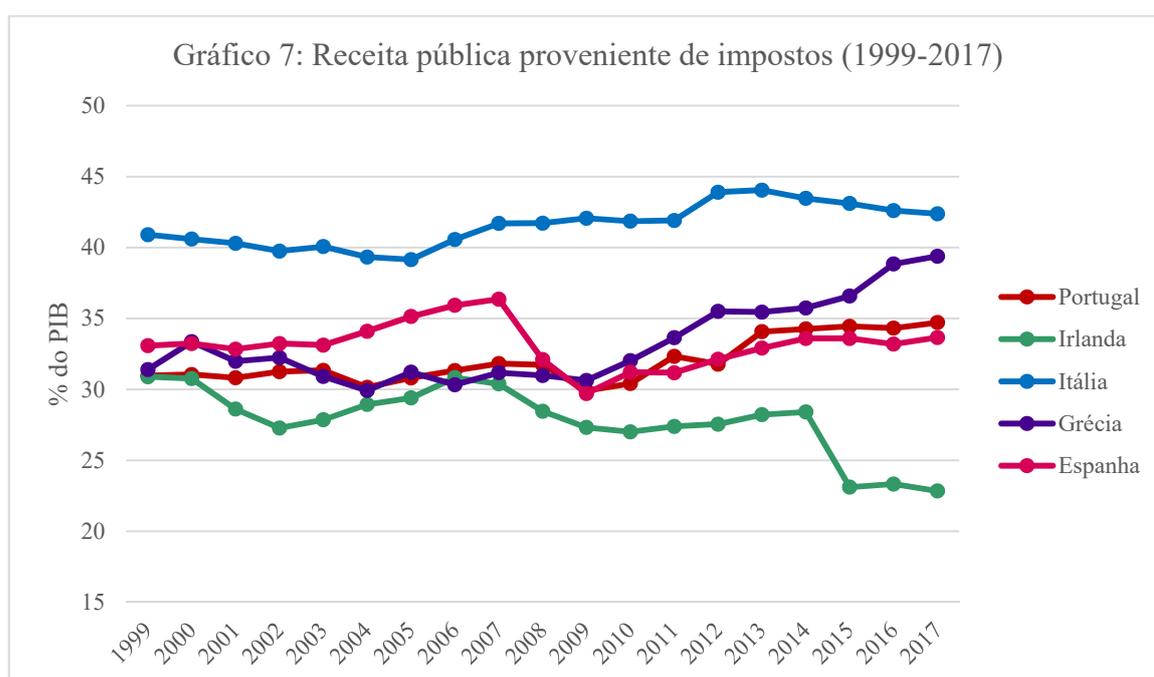
Fonte: OCDE, 2019e. Elaboração própria

Entre as armas de negociação utilizadas pelos países do centro para pressionar a periferia atlântico-mediterrânea a aceitar as medidas de austeridade estavam a ameaça de exclusão financeira e até mesmo da UME e da UE. Considerando a extensão da integração financeira e comercial dos PIIGS aos mercados europeus, tal ameaça, verdadeira ou não, foi suficiente para coagi-los a aceitar as condições impostas pela Troika (Idem, 2017). Assim, o fardo dos ajustes foi novamente transferido para o Sul da Europa, particularmente para a classe dos trabalhadores (LPAVITSAS, MARIOLIS, 2017). Isso porque o ajuste interno nesses países provocou níveis recordes de desemprego (gráf. 5), sobretudo entre a população jovem; a queda dos salários (gráf. 6); e o aumento dos impostos (gráf. 7).

⁹⁶ A reestruturação de dívidas é, além disso, uma prática comum do FMI. Segundo Frieden e Walter (2017), essa foi ignorada pelo Fundo devido à pressão política exercida pelos países credores. A participação do mesmo não foi, portanto, objetiva e imparcial.



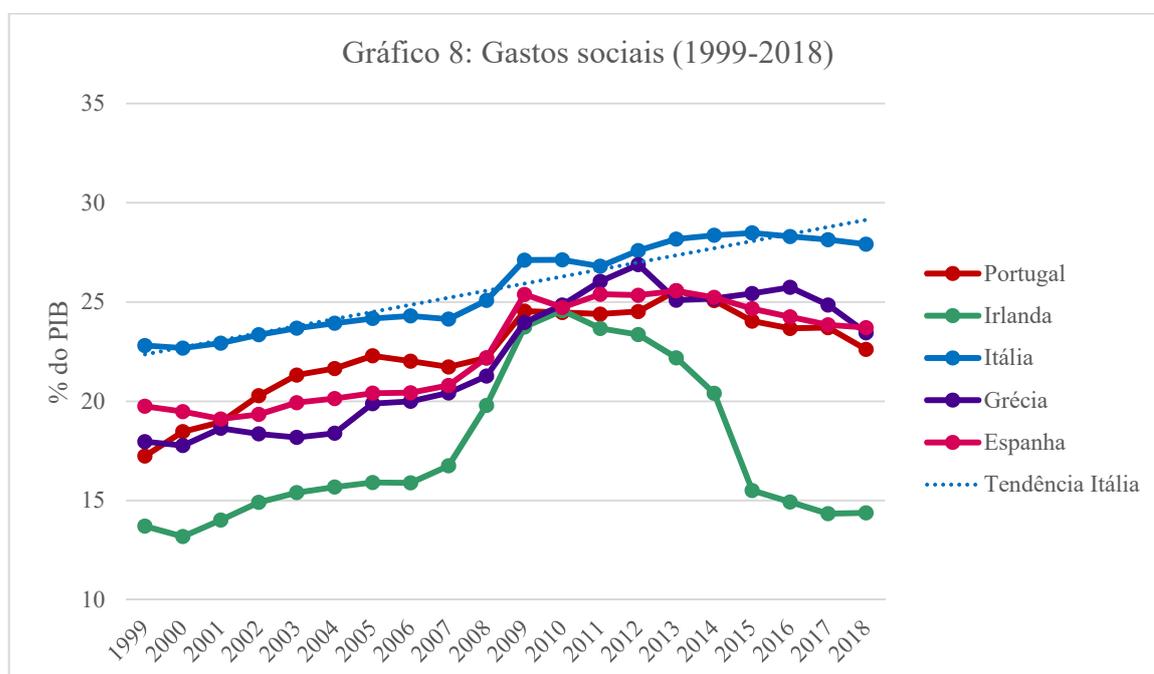
Fonte: OCDE, 2019f. Elaboração própria



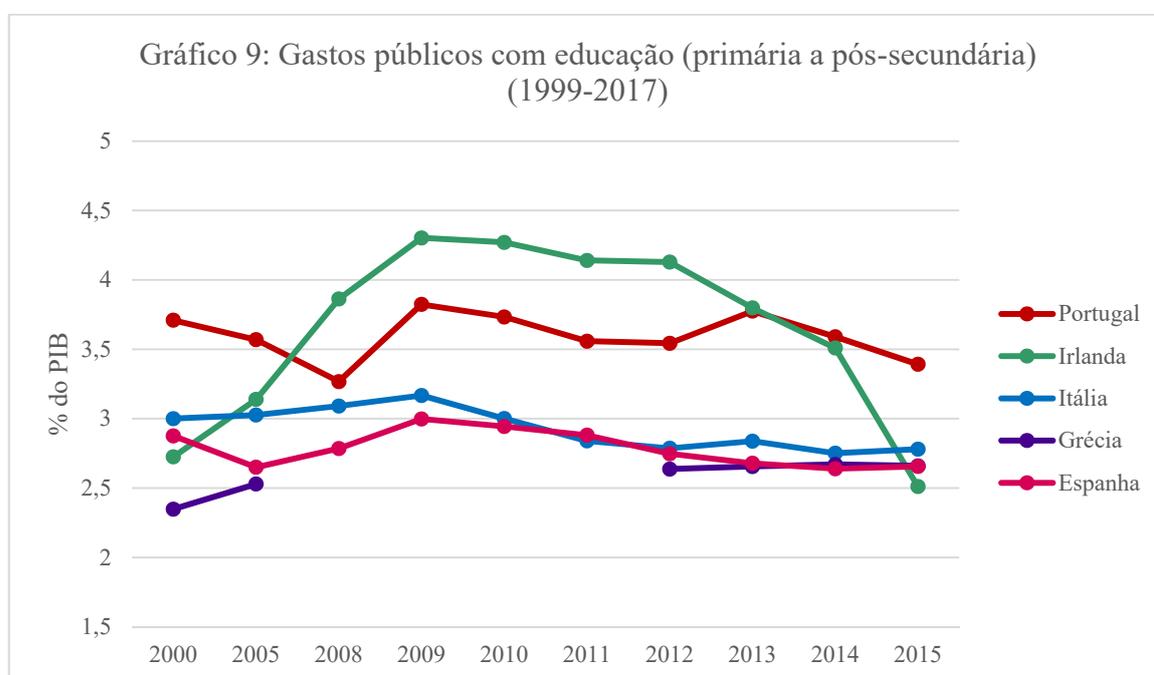
Fonte: OCDE, 2019g. Elaboração própria

Os gastos públicos sociais também foram reduzidos a partir de 2010 (gráf. 8), exceto na Itália, onde, contudo, o aumento dos gastos não seguiu a tendência de longo prazo. Desses cortes, os mais acentuados foram nas áreas de educação (gráf. 9) e de saúde (gráf. 10). Já os gastos com pensões estatais, apesar de não terem caído em termos absolutos em nenhum dos

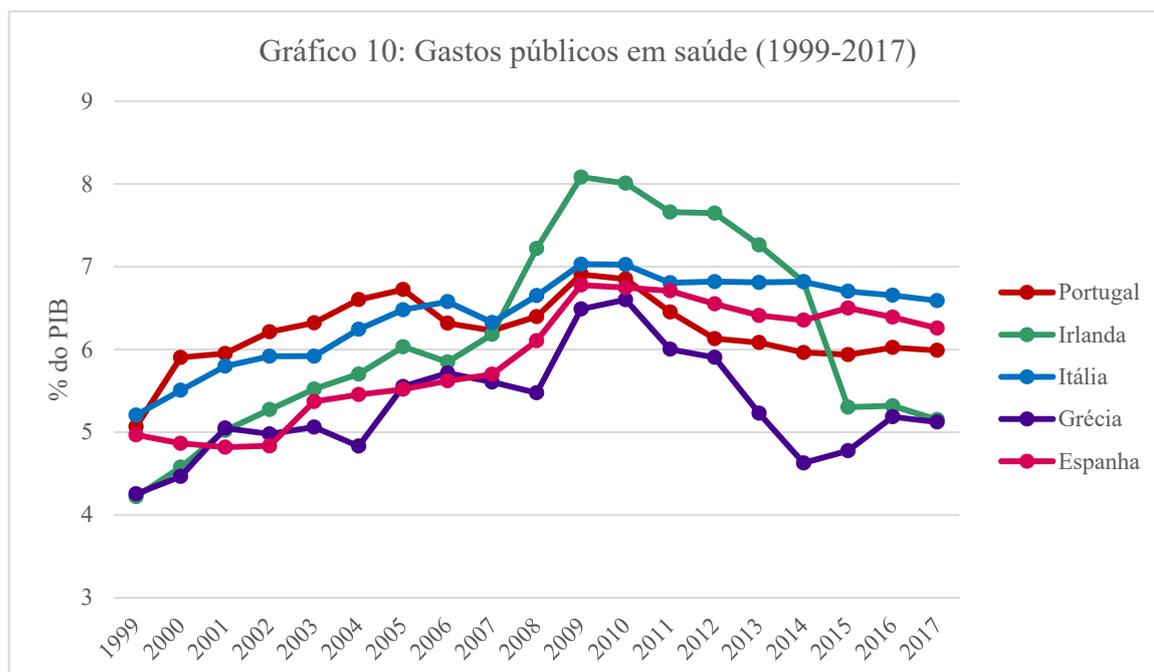
países, seguiram a tendência de crescimento de longo prazo na Itália, na Grécia e na Espanha, e ficaram abaixo da tendência em Portugal e na Irlanda (gráf. 11).



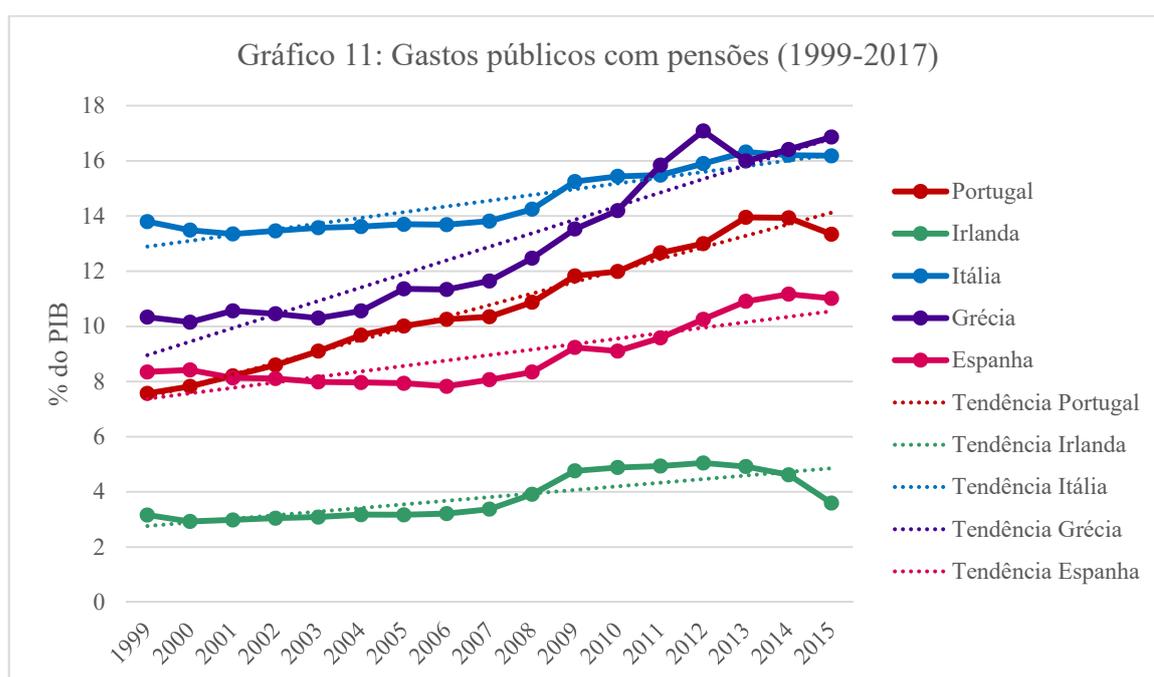
Fonte: OCDE, 2019h. Elaboração própria



Fonte: OCDE, 2019i. Elaboração própria



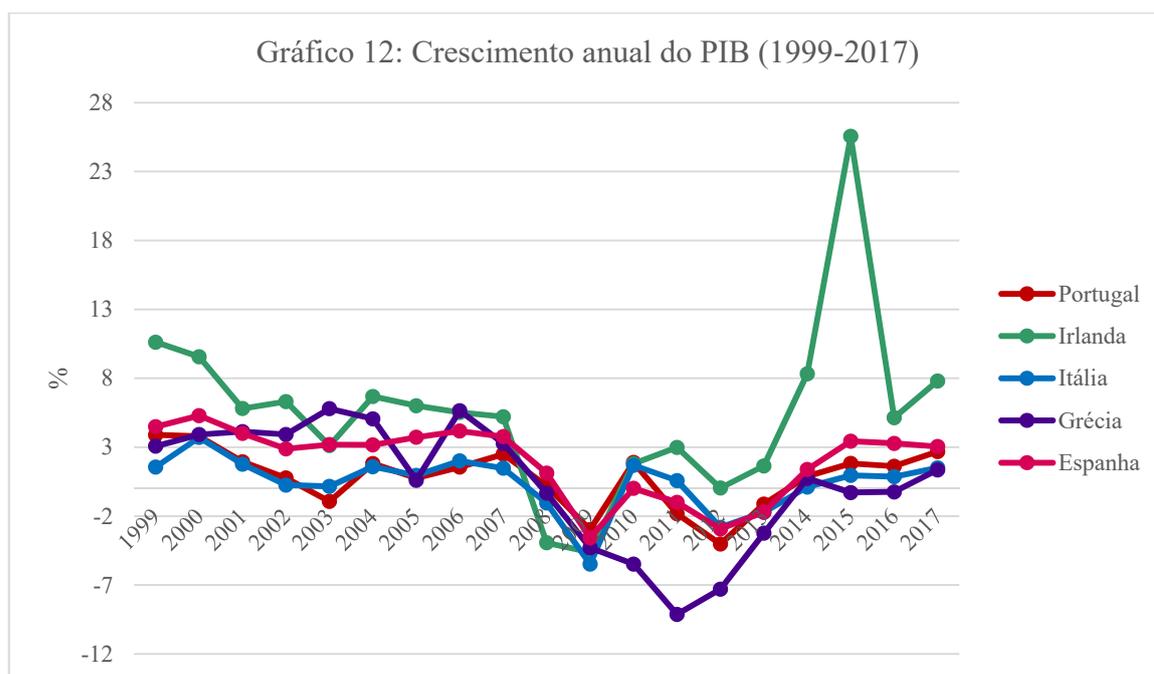
Fonte: OCDE, 2019j. Elaboração própria



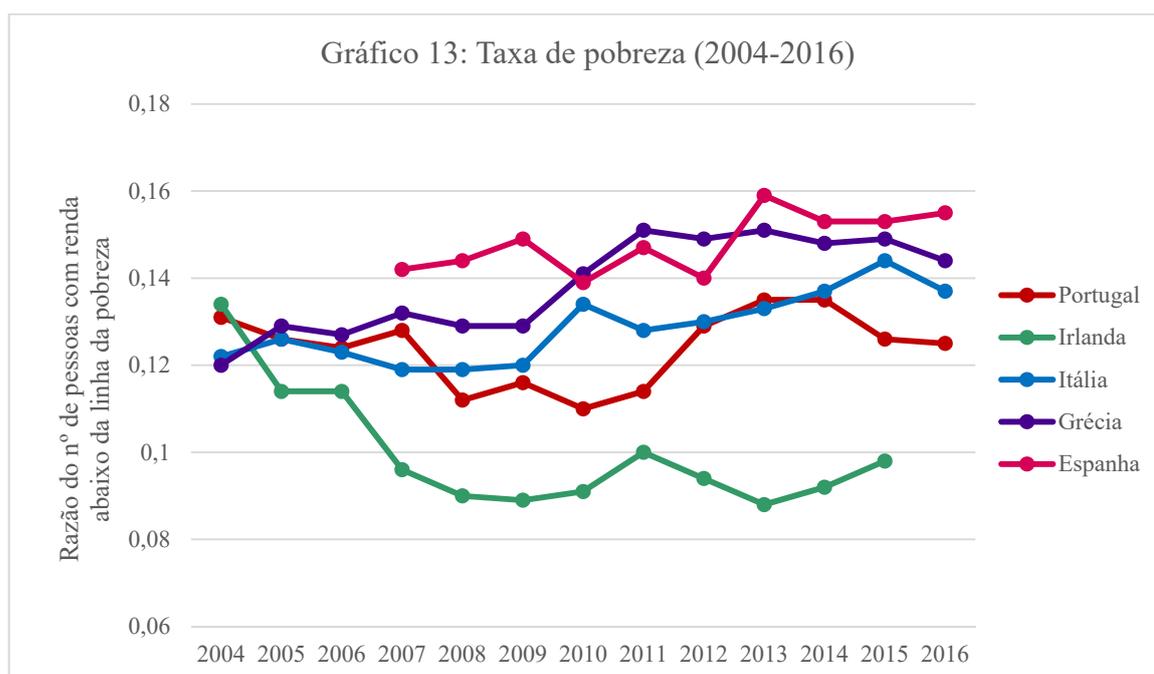
Fonte: OCDE, 2019k. Elaboração própria

Todas essas medidas de austeridade, ao comprimirem a demanda agregada, levaram ao aprofundamento das recessões econômicas nos PIIGS (gráf. 12). Contribuíram, ainda, para o aumento da pobreza (gráf. 13), também maior entre os jovens, e da desigualdade de distribuição de renda (gráf. 14); mesmo nos países em que tais indicadores socioeconômicos vinham diminuindo antes da crise. Destarte, não é de surpreender o grande conflito distributivo desencadeado dentro dos PIIGS e entre esses e os países centrais do bloco europeu. Embora a origem da

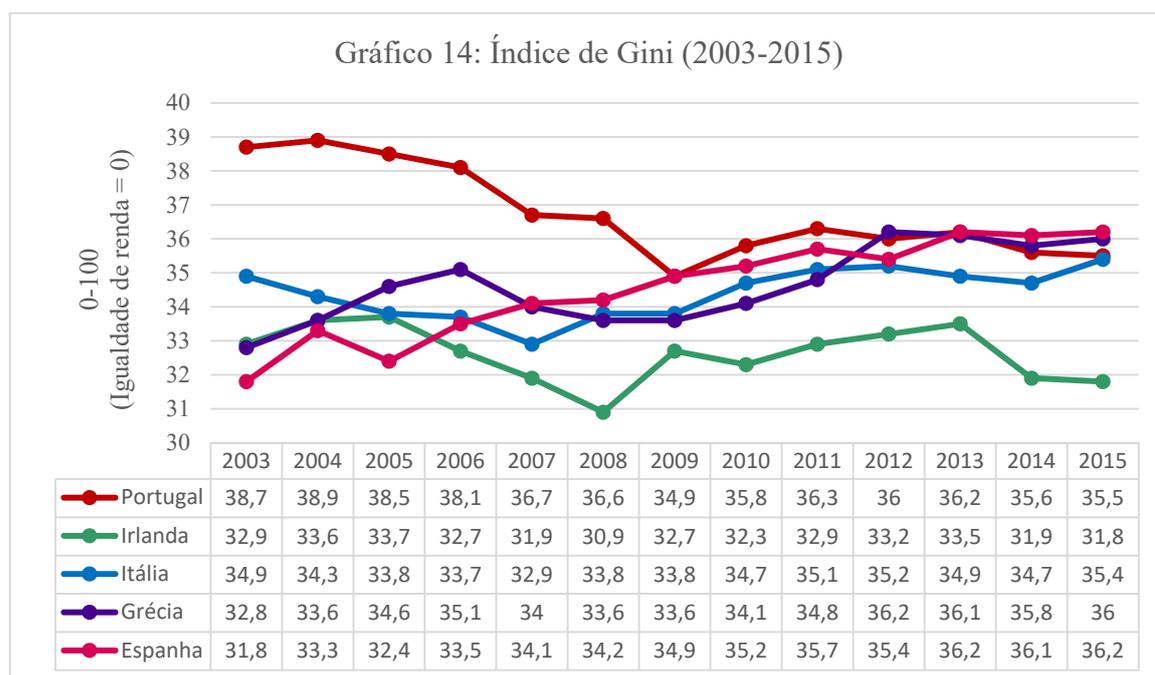
crise não reside somente no aumento das dívidas soberanas portuguesa, irlandesa, italiana, grega e espanhola – remontando, ademais, à arquitetura intrinsecamente falha da UME e à integração neoliberal promovida pela UE –, os custos da mesma foram distribuídos de forma desigual entre os credores e devedores, com os primeiros sendo muito menos afetados do que os últimos (FRIEDEN, WALTER, 2017).



Fonte: Banco Mundial, 2019a. Elaboração própria.



Fonte: OCDE, 2019l. Elaboração própria.



Fonte: Banco Mundial, 2019b. Elaboração própria.

As mudanças institucionais que ocorreram na UME desde a eclosão da crise não corrigiram o regime disfuncional existente, mas apenas o endureceram. A revisão do PEC, transformado em “Compacto Fiscal” em 2012, proclamou a disciplina fiscal como um objetivo primordial, vindo a austeridade a se tornar o fio condutor da zona do euro. Já as medidas adotadas para aumentar a competitividade dentro do bloco, sobretudo na periferia, seguiram, mais uma vez, a agenda de crescimento neoliberal: foram priorizados a compressão salarial, a privatização dos ativos públicos e a desregulamentação dos mercados. A UE optou, dessa feita, pelo receituário de desenvolvimento apregoado desde os anos 1980 pela potência líder da nova ordem internacional liberal, o Consenso de Washington (LAPAVITSAS, MARIOLIS, 2017). Extremamente limitados, os esforços para uma maior coordenação das políticas fiscais tiveram pouco impacto.

Embora também tenha sofrido com a queda da demanda efetiva no seu mercado doméstico e em toda a zona do euro, a Alemanha apenas diversificou seus parceiros comerciais e moveu sua principal fonte de superávits em conta corrente para fora da UME – para os Estados Unidos e a China, principalmente (LUCARELLI, 2011). Os governos alemão e das outras nações credoras continuaram insistindo que os devedores deveriam arcar com o ônus do ajuste interno, sendo a austeridade a saída para as suas recessões. Esses, por sua vez, temendo os efeitos de uma exclusão da UME e da UE, persistiram, sem muito sucesso, no argumento de que apenas alguma forma de alívio da dívida tornaria o fardo suportável (FRIEDEN, WALTER, 2017).

As tentativas de enfrentar a crise se concentraram, por conseguinte, na política monetária e em lidar com a fragilidade dos bancos nacionais resultante da crise. Em 2013, os Estados membros concordaram com a criação de uma União Bancária para centralizar a regulamentação financeira sob os auspícios do BCE. Em vigor desde 2014, essa inclui um Mecanismo Único de Supervisão (MUS) e um Mecanismo Único de Resolução (MUR) para os bancos dos países que integram a UE – estejam esses dentro ou fora da UME⁹⁷ –, visando ir além da criação de um mercado monetário homogêneo. O objetivo da União Bancária é “suplantar o vínculo histórico e institucional entre os bancos e seus respectivos Estados-nação no que se refere aos empréstimos e à intervenção necessária quando os bancos estão ameaçados de falência” (LAPAVITSAS, MARIOLIS, 2017, p. 13, tradução nossa).

Não obstante, conforme apontado por Lapavitsas e Mariolis (2017), a União Bancária não é uma união real. Embora a supervisão dos bancos tenha passado para as mãos do MUS, o MUR não substituiu o papel do Estado como provedor de fundos para assegurar os depósitos, reforçar o capital e suprimir empréstimos em descumprimento dos balanços. Assim como no passado, permanece ausente um organismo transnacional capaz de assumir as obrigações de todos os bancos europeus, e, de igual modo, nenhum país se responsabilizará pelo resgate dos bancos de outrem. Em resumo, nenhuma das mudanças institucionais da UME alterou seu funcionamento básico e, conseqüentemente, a política fiscal segue descolada da política monetária. Não por acaso, nove anos após o seu início, a crise da zona do euro não foi solucionada, mas somente apaziguada (Idem, 2017).

O comprometimento da UE com a agenda de liberalização econômica e Estados mínimos, propagada pelos Estados Unidos a nível global, respondeu às crises de 2008 e 2010 impondo uma cartilha de ajuste recessivo aos países devedores da periferia atlântico-mediterrânea. Os efeitos socioeconômicos sobre os PIIGS seriam extremamente violentos: compressão dos salários, níveis de desemprego históricos e flexibilização do trabalho, cortes nos gastos sociais e precarização dos serviços públicos, além de aumento dos impostos. Reacendida a utopia liberal, o mercado autorregulável volta a dirigir as sociedades europeias, particularmente a portuguesa, a irlandesa, a italiana, a grega e a espanhola, sobre as quais recai o ônus do ajustamento. Mas a austeridade não seria aceita de bom grado. Ao contrário, a adoção das medidas de austeridade foi rapidamente seguida por mobilizações populares que tinham como demandas principais a proteção contra a mercantilização da vida e a restauração da soberania nacional.

⁹⁷ A adesão ao MUS é obrigatória para todos os bancos membros da UME, mas opcional para os bancos membros apenas da UE. O MUR, por outro lado, tem jurisdição sobre todos os bancos sob a supervisão do MUS e deve lidar com bancos falidos (LAPAVITSAS, MARIOLIS, 2017).

3.3 AS REAÇÕES DE PROTEÇÃO SOCIAL E RESTAURAÇÃO DA SOBERANIA

Conforme apontado anteriormente, os países credores do centro do bloco europeu empurraram o fardo do ajuste interno para os países devedores periféricos, com base no discurso de descontrole das contas públicas dos PIIGS. O financiamento temporário dos pacotes de resgate, com condicionalidades rigorosas, buscava proteger suas próprias instituições dos riscos de contágio no caso de um desses Estados declarar moratória. A escolha por uma estratégia de financiamento público em vez do compartilhamento do ônus do ajuste interno se explica pelo fato de que os ordoliberais alemães não estavam dispostos a estimular a demanda interna e aumentar os salários e gastos públicos. Já um ajuste externo, via desvalorização cambial, significaria uma ruptura, parcial ou total, da zona do euro – dada a estrutura institucional da UME. Portanto, o mesmo estava fora de questão (FRIEDEN, WALTER, 2017).

A austeridade defendida pelo centro foi, assim, imposta à periferia atlântico-mediterrânea, engendrando uma deterioração considerável das condições de vida e de trabalho. O fardo do ajuste ortodoxo não apenas recaiu sobre os países periféricos, como, dentro dos mesmos, foi transferido das elites políticas para as classes trabalhadoras. Como demonstrado, as medidas de austeridade, além de terem agravado a crise econômica e aprofundado as desigualdades, solaparam direitos sociais e democráticos nos PIIGS, como direitos trabalhistas e acesso a educação e saúde públicas. Isso, por sua vez, derruiu a já minguante confiança popular nas instituições políticas, que passaram a ser contestadas. Em Portugal, Espanha e Grécia, em particular, a erosão desses direitos tinha um peso ainda maior, já que os mesmos eram considerados conquistas dos processos de redemocratização iniciados nos anos 1970 (ACCORNERO, PINTO, 2015).

O conflito distributivo e as mobilizações sociais antiausteridade emergiram, ao Sul da Europa, quase imediatamente após o início da contração dos gastos públicos, da flexibilização do emprego e do aumento dos impostos. As ondas de protestos foram marcadas pela ação de dois grupos: a esquerda institucional, sob a forma de sindicatos e partidos menores; e novos atores políticos, mais autônomos. Os primeiros recorreram a instrumentos políticos tradicionais, como greves do funcionalismo público, concentradas em setores historicamente mobilizados, como saúde e educação, e greves gerais⁹⁸. Já os últimos se organizaram em movimentos pouco

⁹⁸ Balbona e Begega (2016) apontam que Portugal, Itália, Grécia e Espanha lideraram a reativação do conflito econômico em torno do setor público, tendo a Irlanda sido uma exceção.

estruturados, não hierarquizados, e fizeram amplo uso das tecnologias de informação e comunicação modernas, nomeadamente a Internet e as redes sociais (ACCORNERO, PINTO, 2015; BALBONA, BEGEGA, 2016; FLESHER FOMINAYA, 2017).

Flesher Fominaya (2017) aponta que o descontentamento das sociedades portuguesa, irlandesa, italiana, grega e espanhola não se direcionou apenas à Troika e às instituições supranacionais da UE, mas também às elites políticas e econômicas que repassavam os custos da crise para as massas e circulavam um discurso de inevitabilidade da adesão à austeridade. Parte dessa frustração foi expressa nas ruas, por meio de movimentos apartidários que acabaram sendo caracterizados como “populistas”. Isso porque os protestos, que inicialmente eram liderados por jovens, os mais afetados pelo desemprego e pela precarização do mercado de trabalho, mais tarde passou a englobar setores mais amplos da população. Assim, a autora elucida, esses criaram uma identidade coletiva abrangente e inclusiva, um “nós”, antitética às figuras domésticas e regionais responsabilizadas pela austeridade, um “eles” (Idem, 2017). Enquanto na Espanha e na Grécia as mobilizações foram mais fortes e sustentadas, em Portugal, na Irlanda e na Itália, essas foram moderadas; por razões diversas, a serem exploradas adiante.

No entanto, em todos os cinco as mobilizações foram diminuindo gradualmente, em decorrência da repressão policial e da restrição legal ao direito de protestar, da “fadiga de protesto” e da institucionalização de alguns dos movimentos populares (Ibidem, p. 31). As principais consequências da reação contrária à austeridade se deram, dessa forma, no campo eleitoral, com a queda mais acentuada da participação popular nas eleições, seguindo uma tendência de longo prazo de aumento da insatisfação popular com a democracia representativa no Ocidente. Na Europa, essa foi combinada, ainda, com a percepção de perda de soberania e desmonte do Estado de Bem Estar Social. A mudança mais significativa talvez tenha sido, porém, a remodelagem dos sistemas partidários, com a renovação de partidos pré existentes e a gênese de novos partidos (ACCORNERO, PINTO, 2015; FLESHER FOMINAYA, 2017). Em geral, os partidos no poder nos primeiros anos de crise e de austeridade foram punidos nas eleições e partidos “desafiantes” ao antigo sistema político ganharam espaço. Em Portugal, de maneira diferente, um partido que havia sido dominante seria reativado por meio de uma coalizão inédita.

Consideradas as particularidades de cada país, o que se percebe é que, em todos, as elites políticas e a Troika foram os representantes do princípio do liberalismo econômico, consubstanciado na austeridade. O princípio da proteção social, por sua vez, materializar-se-ia na ação coordenada da classe trabalhadora, via instrumentos políticos tradicionais e novos. Em alguns países, partidos e governos de esquerda foram fortalecidos; em outros, houve um avanço da di-

reita e da extrema direita. Em alguns, surgiram partidos antissistema que declaram não se identificar nem com a esquerda, nem com a direita; em outros, ainda, o partido “da mudança” foi coagido a aderir à austeridade quando chegou ao poder. Em todos, porém, prevaleceu o que Polanyi trata como um anseio geral humano por proteção social, independente da ideologia – inclusive entre aqueles que não lograram alterar o sistema político partidário dominante.

Depreende-se, portanto, que as transformações ocorridas em cada um desses países produziram graus diferenciados de proteção social. Isso porque o Duplo Movimento não é funcional, não podendo ser encaixado dentro de um modelo ou padrão. Esse não ocorre de maneira natural, mas sim por meio da luta política, ou seja, do embate entre forças sociais com objetivos e métodos distintos, conforme apontado por Polanyi. Em alguns países, outrossim, a mobilização política em torno das demandas por proteção social e maior soberania nos assuntos europeus parece não ter terminado, mas sim ainda estar se desdobrando.

3.3.1 A “geringonça” portuguesa

Em Portugal, sob os efeitos da crise econômica internacional, as primeiras medidas de austeridade foram inauguradas em 2010, com a redução dos salários, expansão do programa de privatizações e “uma impressionante e radical suspensão do investimento público” (DIAS, FERNANDES, 2016, p. 43). Os protestos realizados por movimentos antiausteridade organizados em plataformas *online*, como o Geração à Rasca e o Que se Lixe a Troika (QSLT), e as greves gerais convocadas por organizações sindicais levaram à perda de legitimidade do governo do Partido Socialista (PS), em especial depois que esse perdeu o apoio do maior partido de centro-direita, o Partido Social Democrata (PSD), para aprovar novos cortes. Em 2011, o então primeiro-ministro, José Sócrates, e o presidente da Assembleia da República, Jaime Gama, renunciaram após terem solicitado assistência à Troika, devido à rejeição de financiamento do banco central português (ACCORNERO, PINTO, 2015; DIAS, FERNANDES, 2016).

As negociações para o recebimento do pacote de resgate de € 26 bilhões só foram realizadas mediante a formação de um novo governo de coalizão, composto pelo PSD e pelo Partido Popular (PP), de direita. Ainda que o PS já tivesse adotado cortes nas despesas públicas e congelado os salários, as medidas de austeridade mais duras foram aplicadas pela nova coalizão de direita, em cumprimento às condicionalidades impostas pela Troika. (ACCORNERO, PINTO, 2015). Por conseguinte, tiveram prosseguimento as greves conduzidas por trabalhadores e sindicatos, bem como os movimentos da sociedade civil. Em 2012, durante visita da Chanceler

alemã, Angela Merkel, à Portugal, o QSLT produziu uma carta aberta declarando-a como *persona non* no país por interferir nas decisões do Estado português (DIAS, FERNANDES, 2016).

No ano seguinte, porém, as manifestações começaram a perder força, graças ao que Accornero e Pinto (2015, p. 406) definem como “uma renovada coesão dos partidos tradicionais no tocante à política de austeridade e à incapacidade do movimento de reivindicação de converter os protestos de rua num desafio mais amplo ao sistema”. A irregularidade da capacidade de mobilização desses novos atores políticos esteve relacionada, segundo os autores, com a debilidade da sua infraestrutura autônoma, vindo os mesmos a buscar apoio nos atores tradicionais e institucionalizados, não somente sindicatos, mas também partidos de esquerda. Os últimos, apesar da base eleitoral diminuta, em comparação com as décadas de 1980 e 1990, acabaram saindo dos protestos fortalecidos, como foi o caso do Bloco de Esquerda (BE), do Partido Comunista Português (PCP) e do novo partido Livre (Idem, 2015). Isso se refletiria nas eleições de 2015, quando, na ausência de maioria, um segundo mandato de Pedro Passos Coelho, da coligação PSD-PP, foi barrado pela formação de uma coalizão entre o PS, o BE e o PCP.

Desde então, o primeiro ministro, Antônio Costa, e o Presidência da Assembleia, Eduardo Ferro Rodrigues, lograram alcançar a recuperação econômica do país e aliviar parte das políticas de austeridade, sem deixar de cumprir as metas de disciplina fiscal e ajuste estrutural exigidas pela Troika. A aliança inaudita entre a esquerda moderada e a esquerda radical portuguesas, apelidada pelos conservadores de “geringonça”, reduziu o déficit orçamentário em mais da metade, para 2,0% em 2016 (gráf. 7), o menor desde a transição democrática portuguesa, em 1974. Assim, pela primeira vez o país cumpriu as regras fiscais da UME, previstas em Maastricht. Ao mesmo tempo, Costa reverteu os cortes salariais da administração anterior, recuperando os valores da aposentadoria e do salário mínimo para os níveis pré resgate, e restaurou a jornada de trabalho de 35 horas semanais para os servidores públicos, que havia sido aumentada para 40 horas em 2013 (FAJARDO, 2017, THE ECONOMIST, 2017).

A abordagem keynesianista, responsável por retrain o déficit e aumentar a demanda interna, foi, ainda, favorecida pelo aumento das receitas do país com o turismo, que elevou os investimentos em infraestrutura e criou empregos na construção civil. Ademais, segundo dados do FMI, o país tem aumentado a exportação de bens e serviços e aos poucos estabilizado sua balança comercial (FAJARDO, 2017). Em 2017, o PIB português teve o maior crescimento desde 2000 (gráf. 12), e a menor taxa de desemprego registrada desde 2009 (gráf. 5). O sistema bancário português permaneceu frágil, tendo o governo Costa recapitalizado a Caixa Geral de Depósitos, o maior banco estatal do país, e privatizado o Novo Banco, que, como o Banco Inter-

nacional do Funchal (BANIF) em 2015, passou para mãos estrangeiras (GALITO, 2018). Já a dívida pública, ainda alta (gráf. 1), tem previsão de queda para os próximos anos, assim como o déficit público (gráf. 4), que deve desaparecer até 2020 (OCDE, 2018b).

Ainda que permaneça especializado em serviços, Portugal, como a Irlanda, a Itália e a Espanha, voltou a crescer. O crescimento do PIB, segundo previsão da OCDE (2018b), permanecerá estável, em torno de 2%, em 2019 e 2020, baseado no consumo interno – que deve permanecer sólido devido à previsão de uma queda ainda maior do desemprego – e em novos ganhos de exportação. Diferente dos vizinhos, contudo, os portugueses recusaram-se a desfazer-se do seu sofisticado programa social de pensões, seguros desemprego, subsídios e subvenções dos mais diversos tipos. O sucesso do governo socialista é ainda mais notável tendo em vista a forte austeridade adotada de 2010 a 2014, quando teve fim o pacote de resgate, e a perda de 20% da população economicamente ativa portuguesa. Essa decorreu da alta taxa de emigração sofrida pelo país, a maior da história portuguesa desde os anos 1960, durante a ditadura de Salazar, e a maior proporção de toda a UE durante a crise da zona do euro (GALITO, 2018).

Em suma, Portugal conseguiu desatrelar o cumprimento das regras de disciplina fiscal da UE do desmonte do Estado de Bem Estar Social, no que parece ser um retorno ao “capitalismo regulado” do sistema de Bretton Woods, particularmente no que se refere à regulação e proteção do trabalho. Apesar das políticas keynesianas para gerar renda e emprego, a desregulação dos fluxos de capitais, sancionada em Maastricht, permanece; o que pode voltar a ser um problema, caso o país precise recorrer a empréstimos privados para financiar eventuais déficits.

3.3.2 A “Guerra da Água” irlandesa

A austeridade atingiu a Irlanda quando, no fim de 2010, o primeiro ministro Brian Cowen, do *Fiana Fáil* (FF), partido católico e de centro-direita, assinou um Programa de Ajuste Econômico com a Troika para receber um resgate de € 17,7 bilhões. Para cumprir com o equilíbrio fiscal exigido pelos credores, o FF impôs um programa de cortes no setor público, principalmente nas áreas de saúde, educação, pensões e assistência social, além de ter introduzido um imposto doméstico para todas as famílias que possuíssem casa própria e taxas domésticas sobre a água (DUNPHY, 2017). No que tange às reformas no abastecimento de água, Trommer (2017) esclarece que esse era um tema contencioso no país desde os anos 1970⁹⁹. Segundo o

⁹⁹ Nos anos 1970, o governo irlandês aboliu as taxas sobre a provisão de água a nível doméstico, cobertas pelo orçamento público. Na década de 1980, mediante o avanço das ideias neoliberais de eficiência de mercado, ganhou força um projeto de abastecimento municipal de água financiado por impostos, e, em 1994, o Conselho Municipal

autor, o governo e as elites irlandesas amarraram a questão ao programa de austeridade deliberadamente, transformando em condicionalidade externa seu objetivo de longa data de implementar reformas de mercado no regime de águas domésticas.

Em pouco tempo surgiu um movimento de protesto massivo antiausteridade, organizado por partidos menores, da esquerda radical, pelos sindicatos que haviam rompido laços tradicionais com o Partido Trabalhista (*Páirtí an Lucht Oibre*) – centrista e a favor da austeridade – e por numerosos grupos comunitários e ativistas. As manifestações contaram com a participação de variados grupos sociais, desde estudantes, professores e funcionários públicos, a policiais, e pessoas mais despolitizadas, que até então não haviam participado de protestos. Em 2011, emulando a experiência espanhola e grega, os irlandeses organizaram ocupações de espaços públicos em Dublin e outras cidades (DUNPHY, 2017). No entanto, a Irlanda, nos primeiros anos de mobilização, não conseguiu gerar uma resistência coletiva sustentada.

Desse modo, entre 2008 e 2011, os protestos populares não impactaram o sistema político partidário, onde o consenso neoliberal era mantido por, além do Partido Verde (*Comhaontas Gla*), três partidos irlandeses dominantes: o FF, o *Fine Gael* (FG), também católico de centro-direita, e o Partido Trabalhista. Embora o FF, que dominara a vida política na Irlanda desde os anos 1930, tenha sofrido o impacto do descontentamento popular nas eleições gerais de 2011, em que recebeu apenas 17% dos votos; os eleitores não se voltaram para partidos de esquerda, mas sim para o FG e o Partido Trabalhista, que se comprometeram com o mesmo programa de austeridade do FF após as eleições (DUNPHY, 2017). As mobilizações se intensificariam logo após a formação do novo governo, sob a liderança do primeiro ministro Enda Kenny, do FG.

Para Dunphy (2017), o resultado das eleições de 2011 em parte refletiu a natureza conservadora da cultura política irlandesa e a fragilidade da esquerda no país, dividida por suspeitas mútuas e aspirações de liderança rivais. Ainda não havia espaço para os partidos da esquerda radical, como os trotskistas Partido Socialista (*Socialist Party*, SP), que passou a disputar as eleições sob a bandeira da Aliança Anti-Austeridade (AAA)¹⁰⁰, e o Partido dos Trabalhadores Socialistas (*Socialist Workers Party*, SWP), que fez o mesmo sob a bandeira da Aliança do Povo Antes do Lucro (*People Before Profit Alliance*, PBPA); nem sequer para os da esquerda moderada, como nacionalista *Sinn Féin* (SF), que também adotara a retórica antiausteridade para aumentar o apoio ao seu projeto tradicional de uma Irlanda unida.

de Dublin introduziu as taxas sobre a água. Contudo, essas acabaram sendo abolidas três anos depois, devido a manifestações e boicotes. Entre 2003 e 2009, vários governos irlandeses haviam tentado, sem sucesso, reintroduzir as taxas sobre a água (TROMMER, 2017).

¹⁰⁰ Em 2017, a AAA foi renomeada Solidariedade (*Solidarity*).

O cenário político irlandês só começaria a mudar com o lançamento – após o anúncio do governo de que as taxas seriam introduzidas a partir de 2012 – da Campanha Contra os Impostos sobre Moradias e Água (*Campaign Against Home and Water Taxes*, CAHWT), no final de 2011. A CAHWT, além de ter sido apoiada pelos partidos de esquerda radical e pelo SF, transformou a provisão de água no elemento unificador dos movimentos sociais; que, inclusive, seria comparada com a Guerra da Água de Cochabamba¹⁰¹. A Campanha promoveu o boicote ao registro dos moradores na recém-criada *Irish Water*, empresa pública semi estatal¹⁰² encarregada da comercialização do abastecimento de água; resistência à instalação de medidores; e o não pagamento dos impostos domésticos e sobre a água. Essa também criou uma central de ajuda nacional contra os novos impostos e organizou protestos em todas as grandes cidades do país (DUNPHY, 2017; TROMMER, 2017).

O ativismo comunitário contra a austeridade e a taxaço do abastecimento de água através de práticas disruptivas se mantieram mesmo após o fim do pacote de resgate da Troika, no final de 2013, e da recessão econômica, em 2014. Isso porque, embora a Irlanda tivesse retomado um crescimento econômico modesto (gráf. 15), a queda do desemprego (gráf. 8) decorreu da emigração em massa – sem a qual esse teria atingido os níveis espanhol e grego. No final de 2014, os protestos antiausteridade cresceram significativamente com o lançamento da campanha Direito à Água (*Right2Water*), que, coordenada pelos dois sindicatos mais autônomos do Partido Trabalhista, *Mandate* e *Unite*, tornou o movimento contra a taxaço do abastecimento de água o ponto focal da mobilização antiausteridade na Irlanda (DUNPHY, 2017).

Com uma eleição geral prevista para o início de 2016, alguns ativistas começaram a ansiar adentrar a arena política e desafiar o consenso político e eleitoral em torno do neoliberalismo, visando formar o primeiro governo de centro-esquerda do país e rejeitar a austeridade. Com esse objetivo em mente, a liderança sindical transformou a Direito à Água em Direito à Mudança (*Right2Change*), um movimento político de base ampla que – inspirado pelo manifesto do *Podemos*, na Espanha – publicou uma lista de princípios¹⁰³ que deveriam sustentar um governo irlandês progressista. A mesma foi apoiada pelo SF, pelo PBPA e por muitos políticos

¹⁰¹ A chamada Guerra da Água foi como ficaram conhecidas as manifestações populares em Cochabamba, a terceira maior cidade da Bolívia, em 2000, contra a privatização do sistema municipal de distribuição de água. A decisão do governo boliviano de privatizar a infraestrutura de abastecimento de água, sob a direção do Banco Mundial, havia decorrido do peso da enorme dívida internacional do país.

¹⁰² Dunphy (2017) aponta que a transferência da responsabilidade sobre os encargos das autoridades locais para uma empresa foi vista por muitos como uma preparação do governo para a privatização da água.

¹⁰³ Entre as demandas da mesma estavam os direitos a: trabalho e condições de emprego decentes, moradia, um sistema universal de saúde pública, educação, reforma democrática e reestruturação da dívida soberana (não apenas da Irlanda, mas de toda a zona do euro) (DUNPHY, 2017).

independentes de esquerda, mas não pelo AAA. Todavia, as divisões internas impediram o surgimento de uma formação política nova, como na Itália e Espanha (ver a seguir) (Idem, 2017).

Nas eleições de 2016, o SF, o PBPA, o AAA e o grupo de políticos independentes, como o Independentes pela Mudança (*Independents4Change*), tiveram um avanço significativo, mas não conseguiram formar uma força coerente. Os defensores da austeridade – isto é, o FF, o FG, os Trabalhistas, os Verdes e o novo partido Renua, formado por dissidentes do FG – obtiveram 61,4% dos votos e permaneceram no poder. Desde então, o país tem sido governado por Leo Varadkar, do FG. Apesar do fracasso relativo do maior movimento social de massa da Irlanda em transformar seu sistema partidário, a ampla oposição popular resultou no abandono das reformas do sistema de abastecimento de água. A Assembleia da Irlanda (*Dáil Éireann*), a câmara baixa do parlamento irlandês (*Oireachtas*), suspendeu as taxas sobre a água, em 2016, e o reembolso das taxas pagas começou em 2017 (DUNPHY, 2017; TROMMER, 2017).

No que se refere à recuperação econômica irlandesa, o Escritório Central de Estatísticas (*Central Statistics Office*, CSO) do país surpreendeu ao anunciar, em 2016, que a taxa de crescimento do PIB (gráf. 12) em 2015 havia sido de 26,3%. Segundo o órgão, o número reflete o aumento da quantidade de ativos do país, em razão da fusão de grandes empresas transnacionais com empresas locais para se beneficiarem da baixa taxa de impostos corporativos¹⁰⁴ da Irlanda. Isso já ocorria antes da crise e voltou a se intensificar nos últimos anos, com a retomada do investimento externo após o fim da recessão, porém não retrata o verdadeiro estado da economia. A diferença entre o PIB e o Produto Nacional Bruto (PNB) – que só leva em consideração os bens e serviços produzidos – da Irlanda demonstram que o crescimento assombroso registrado nesse ano se deveu aos ganhos de empresas estrangeiras, que são remetidos para fora do país. Esse aumento artificial gerou distorções nos valores da dívida (gráf. 1) e do déficit (gráf. 4) públicos, quando calculados como porcentagem do PIB (BBC, 2016).

O crescimento irlandês, o mais rápido de toda a UE, tem sido sustentado, além das atividades de multinacionais, pelo consumo interno e pelo forte investimento no setor de construção (HAMILTON, 2018; OCDE, 2018c). Isso porque os preços dos imóveis voltaram a subir, atingindo o nível mais alto desde 2009, formando uma nova bolha imobiliária derivada do influxo de grandes fundos de investimento e de empresas estrangeiras de compra e venda de propriedades (BURKE-KENNEDY, 2018). Ao mesmo tempo, houve um crescimento recorde no número de pessoas desabrigadas, reflexo do aumento dos alugueis (CARROLL, 2018). A criação de empregos voltou a crescer, atraindo emigrantes de volta para o país, mas a OCDE

¹⁰⁴ É a mais baixa para um país desenvolvido, apenas 12,5% (BBC, 2016).

(2018c) prevê que essa tende a moderar. Por fim, estudos mostram que a economia da Irlanda será a mais afetada pelo *Brexit*, podendo haver uma queda de até 7% do PIB até 2030 se não houver acordo entre as partes (O'CARROLL, 2018; OCDE, 2018c).

Assim, como demonstrado, na Irlanda o movimento defensivo de proteção social assumiu a forma de manifestações contra a mercantilização da água, que claramente não é uma mercadoria, mas sim um elemento da natureza vital à subsistência humana. Embora essas tenham sido bem sucedidas, o país, atualmente governado por um dos seus partidos mais tradicionais, conservou a utopia da autorregulação dos mercados e um processo de financeirização descontrolado. Desse modo, vive uma nova bolha imobiliária que, quando estourar novamente, pode produzir efeitos tão ou mais perversos quanto os da crise de 2010.

3.3.3 A Itália do Movimento Cinco Estrelas e da Liga Norte

Na Itália, como em Portugal, a arena de protestos antiausteridade foi dominada por atores tradicionais, nomeadamente os sindicatos e os partidos políticos, embora novos atores também tenham surgido. O governo italiano, então liderado pelo primeiro ministro Silvio Berlusconi, em seu terceiro mandato, vinha aplicando medidas de austeridade desde 2008, realizando cortes na educação e no sistema de pensões, liberalizando o mercado de trabalho e transformando limites orçamentários em lei (ANDRETTA, 2018). Campani (2019) observa que apesar de Berlusconi, do partido de centro-direita Força Itália (*Forza Italia*), sempre ter se definido como moderado, esse buscara aliança com os neofascistas¹⁰⁵ e era apoiado pela Liga Norte (*Lega Nord*), coalizão de partidos de direita que veiculava um discurso de ódio contra imigrantes e defendia políticas migratórias repressivas. Essa logo se tornou hostil às mobilizações sociais.

Além das greves convocadas por organizações sindicais, tiveram destaque as manifestações organizadas através de mídias sociais pelo movimento Povo Roxo (*Popolo Viola*), em 2009 e 2010, que, todavia, tiveram vida curta. A ação civil continuaria e se tornaria mais estruturada graças a associações que já existiam antes do advento da crise, como a Liberdade e Justiça (*Libertà e Giustizia*) e a Livre (*Libera*) (Idem, 2019). Enquanto partidos de esquerda pequenos, como o Refundação Comunista (*Rifondazione Comunista*) e o Esquerda, Ecologia e

¹⁰⁵ A Aliança Nacional (Alleanza Nazionale, AN), herdeiro do partido pós-fascista Movimento Social Italiano (*Movimento Sociale Italiano*) participou da coalizão das duas primeiras gestões de Berlusconi. Durante o terceiro mandato do mesmo, a AN se fundiu com o Força Itália para dar origem a um novo partido político, O Povo da Liberdade (*Il Popolo della Libertà*).

Liberdade (*Sinistra Ecologia e Libertà*, SEL) participaram dos protestos, a principal força política de esquerda e oposição ao governo, o Partido Democrata (*Partito Democratico*, PD), em geral, esteve ausente. Em 2011, em meio a uma crise política derivada da reação social contra a austeridade, o controle da mídia e as tentativas do governo de reduzir a autonomia do sistema legal e mudar a Constituição, Berlusconi, pressionado pela UE e pelo presidente Giorgio Napolitano, acabou renunciando (ANDRETTA, 2016).

Um governo interino foi formado sob a liderança do economista Mario Monti, com uma grande coalizão de partidos que incluía o PD. Todavia, o governo tecnocrata de Monti deu continuidade às políticas de liberalização, flexibilização do emprego, privatização e cortes salariais no setor público (Idem, 2016). De acordo com Andretta (2016, p. 102, tradução nossa), Monti seguia recomendações do bloco europeu, tendo recebido “uma carta secreta do BCE pedindo-lhe explicitamente para prosseguir com as necessárias ‘reformas estruturais’, (...) importantes para aumentar o potencial de crescimento italiano”. Após apenas um ano de governo, em 2012, seria realizada em Roma uma das maiores e mais diversificadas manifestações antiausteridade da Itália, promovida por sindicatos de base, movimentos estudantis, partidos políticos da esquerda extrema ou radical e organizações sociais informais (Idem, 2016).

A experiência da administração Monti, descrito pelo economista Paul Krugman como “procônsul da Alemanha” (KRUGMAN, 2013 *apud* CAMPANI, 2019, p. 195, tradução nossa) cultivou nos italianos um forte sentimento antieuropeísta e antissistema, abrindo espaço para a ascensão do Movimento Cinco Estrelas (*Movimento 5 Stelle*, M5S). Esse havia sido fundado, em 2009, pelo comediante Beppe Grillo – que, desde 2007, contava com um blog através do qual fora ganhando seguidores ao longo dos anos – e pelo web designer Gianroberto Casaleggio (BRAUN, 2016). Lançado como um “movimento de cidadãos livres” (CAMPANI, 2019, p. 194, tradução nossa), o M5S mesclou agendas que mobilizam tanto eleitores de esquerda, como temas ambientais¹⁰⁶ e o engajamento contra a precarização do trabalho, questão com forte apelo entre os jovens; e de direita, como a luta contra a “casta” política corrupta, o euroceticismo, a postura contrária à imigração descontrolada e a defesa da redução da carga tributária das empresas. O movimento defende, ainda, o fim da especulação na construção civil (BRAUN, 2016).

Advogando uma democracia direta, o movimento não possui uma estrutura partidária clássica e tem seus processos deliberativos baseados na Internet (BRAUN, 2016; CAMPANI,

¹⁰⁶ Das cinco estrelas símbolo do movimento, quatro representam o empenho pela defesa do meio ambiente: ambientalismo, fornecimento de água encanada na rede pública, transporte sustentável, desenvolvimento sustentável e direito ao acesso à internet. Assim, o M5S defende soluções sustentáveis, como as energias renováveis e o fortalecimento do transporte público regional e de todas as alternativas ao uso do carro particular.

2019). Entretanto, Braun (2016, p. 1) aponta que “subsiste o estilo autocrático de liderança de Beppe Grillo, a quem cabe a última palavra em todos os assuntos”, e que “o dissenso somente é tolerado em limites muito estreitos”. Ao combinar, por um lado, pautas progressistas e conservadoras, e, por outro, o uso de plataformas *online* como ferramenta de formação da vontade política interna e elementos de liderança autoritária, o M5S foge da divisão convencional entre os partidos políticos e se apresenta como anti *establishment*. Desse modo, conquistou eleitores das mais diversas ideologias políticas, camadas sociais e regiões da Itália.

Nas eleições gerais de 2013, uma coligação de centro-esquerda formada pelo PD e pelo SEL conquistou a maioria na Câmara dos Deputados, mas não no Senado; devido à notável atuação eleitoral do M5S, que obteve o mesmo percentual de votos do PD: 25% (ANDRETTA, 2016; CAMPANI, 2019). Em 2012, o movimento já havia vencido as eleições para a prefeitura de Parma e obtido 15% dos votos nas eleições na Sicília (BRAUN, 2016). Andretta (2016) assevera que o desempenho do Movimento em 2013 foi interpretado como uma reação dos eleitores às medidas de austeridade empreendidas pela esquerda dominante e por partidos políticos de direita, visto que Monti fora apoiado por toda a classe política, exceto a Liga Norte e o M5S. O resultado eleitoral engendrou um grande governo de coalizão, sob a liderança de Enrico Letta, do PD, como primeiro ministro. Seu governo só durou até o início de 2014, quando foi substituído pelo novo presidente do partido, Matteo Renzi (Idem, 2016).

Entretanto, os governos Letta e Renzi não responderam à decepção popular com a classe política e com a crise econômica, que levava a uma perda de quase 10% do PIB e 25% da produção industrial da Itália (BRAUN, 2016). No fim de 2014, sindicatos, estudantes, organizações ambientais e de bem comum, trabalhadores temporários e professores de escolas, centros sociais e organizações de direito de moradia, além de grupos LGBT e de igualdade de gênero aderiram ao que chamaram de “greve social descentralizada e flexível” contra a reforma trabalhista e outras políticas de austeridade adotadas pelo governo Renzi. Em 2016, Renzi submeteu a um referendo nacional uma proposta de reforma constitucional para modernizar o sistema político italiano, a qual reduziria o poder do Senado em relação à Câmara de Deputados. Rejeitada por 59,1% dos eleitores, Renzi renunciou e um novo governo de coalizão foi formado, desta vez com Paolo Gentiloni, também do PD, como primeiro ministro (ANDRETTA, 2016).

Em 2018, as eleições gerais confirmaram a transformação do sistema partidário italiano desencadeada pelo avanço do M5S, tendo esse transitado da polarização entre a esquerda moderada e a direita para acomodar o partido que alega não ser “nem de direita nem de esquerda”.

O M5S teve 31% dos votos, enquanto uma coalizão de centro-direita¹⁰⁷ liderada pela Liga Norte recebeu 36%, ultrapassando o PD, que só teve 19% dos votos (TANNER, 2018). A Liga, excluída do governo desde 2011, obteve o melhor resultado de sua história após fortalecer seu discurso contra a imigração e se converter em um partido de extrema direita (CAMPANI, 2019). Como uma maioria não foi formada, três meses de impasse político se passaram até que o M5S e a Liga chegassem a um acordo e escolhessem o professor de direito Giuseppe Conte para o cargo de primeiro ministro (VERDÚ, 2018). Desde então, a Itália se encontra dividida entre o populismo de extrema direita da Liga e o “populismo progressista”¹⁰⁸ do M5S.

Enquanto isso, a recuperação da economia italiana tem sido modesta (gráf. 15), o que não deve mudar nos próximos anos. A OCDE (2018d) prevê um crescimento do PIB de 0,9% em 2019 e em 2020, com um consumo interno moderado e baixo crescimento do emprego. Como consequência da queda da demanda interna e externa, o investimento das empresas também tende a diminuir. Por outro lado, os bancos italianos estão bem capitalizados e o novo governo anunciou que adotará uma política orçamentária expansionista em 2019, alargando seu déficit para 2,5% do PIB (OCDE, 2018d). A preocupação maior em relação ao país diz respeito ao M5S e à participação italiana na UME e na UE caso o partido eurocético continue crescendo.

Hoje dirigida pelos únicos dois partidos que não apoiaram as medidas de austeridade promovidas pelo governo Monti, visto como um “fantoche” do BCE, a Itália produziu o movimento de proteção social mais abrangente entre os PIIGS. Isso porque o M5S defende tanto os trabalhadores, como a organização produtiva (empresas sobrecarregadas por impostos) e o meio ambiente, todos ameaçados pela ficção da mercadoria. Seu caráter eurocético, ademais, representa o anseio dos italianos pela restauração da sua soberania, erodida pela UME. O mesmo só foi superado pela Liga Norte nas últimas eleições porque essa formou uma coalizão com outros partidos de direita, enquanto o M5S, sendo anti *establishment*, não aceita se associar com os antigos partidos italianos, considerados corruptos e aliados da ortodoxia liberal da Troika.

3.3.4 A “traição” do Syriza

¹⁰⁷ Dentro da coalizão de centro-direita, a Liga Norte, com 18% dos votos, logrou ultrapassar seu antigo aliado, o Força Itália de Berlusconi, que teve apenas 14% dos votos.

¹⁰⁸ Campani (2019) esclarece que o M5S é visto como “populista” pela maioria dos políticos e acadêmicos por causa de suas posições anti *establishment* e pelo estilo de comunicação de Beppe Grillo. A Liga Norte de Matteo Salvini, por outro lado, é enquadrada sob a pecha de partido populista de extrema direita por sua construção discursiva de um “outro”, representado sobretudo por imigrantes e refugiados, como inimigo.

A Grécia, a princípio, experimentou formas mais tradicionais de mobilização contra a austeridade, incluindo greves gerais convocadas pelos sindicatos, protestos em massa liderados por grupos de esquerda e confrontos com a polícia. As manifestações, que já vinham ocorrendo em várias cidades gregas desde abril de 2010 em resposta aos primeiros cortes de gastos públicos após a crise internacional, foram intensificadas após o acordo de dois pacotes de resgate, totalizando € 61,9 bilhões, entre o primeiro ministro George Papandreou, do Movimento Socialista Pan-Helênico (PASOK) e a Troika, em maio. Essas não representavam um setor específico da sociedade, sendo compostas por manifestantes das mais variadas divisões ideológicas, profissões e idades (FLESHER FOMINAYA, 2017, KARYOTIS, RÜDIG, 2018). De acordo com Karyotis e Rüdig (2018, p. 160), esse primeiro ciclo de mobilizações refletia a alta parcela da população com experiência em atividades de protesto, derivada da forte “cultura de protesto” que caracteriza o país desde a luta bem sucedida contra a junta militar grega na década de 1970.

Uma segunda onda de mobilização, a partir de 2011, contaria com um aumento adicional da participação popular e uma expansão das suas atividades, com a introdução da ocupação de espaços públicos. A mudança foi inspirada no 15 M da Espanha (ver a seguir), tendo os gregos criado seu próprio Movimento dos Cidadãos Indignados (*Kínima Aganaktisménon-Politón*) e ocupado a Praça Syntagma, em frente ao parlamento grego, entre maio e agosto daquele ano (FLESHER FOMINAYA, 2017, KARYOTIS, RÜDIG, 2018). Como os espanhóis, os *Aganaktismeni* faziam uso extensivo das mídias sociais, possuíam um caráter apartidário e pacífico e representavam pontos de vista muito diversos do espectro político, incluindo grupos de pessoas que antes não faziam parte da “cultura de protesto” grega usual e até mesmo a extrema direita. Isso se explica pelo fato de que, à medida que a mobilização aumentou para níveis sem precedentes, um grupo mais variado de pessoas foi atraído a participar (Idem, 2018).

Já uma terceira fase de protestos, de meados de 2012 em diante, coincidiu, de maneira análoga ao ocorrido nos demais países da periferia atlântico-mediterrânea, com um declínio nas manifestações e uma alteração do foco das ruas para a arena eleitoral (FLESHER FOMINAYA, 2017, KARYOTIS, RÜDIG, 2018). Um partido existente desde 2004, mas até então marginal, a Coalizão da Esquerda Radical (*Synaspismós Rizospastikís Aristerás*, Syriza), estabeleceu-se como a principal força do movimento antiausteridade, assim como entre os grupos que rejeitavam o antigo *establishment* político, percebido como corrupto (Idem, 2018). Além de defender os direitos das minorias políticas, como imigrantes, mulheres e população LGBT, o partido inicialmente tinha uma forte posição antiausteridade e antiresgate, se opondo às elites domésticas e europeias. Desse modo, logrou aumentar sua participação no voto popular de 4,6%, em

2009, para 26,9%, em 2012. Por outro lado, também haviam ganhado espaço os partidos de extrema direita da Aurora Dourada; os Gregos Independentes (*Anexártiti Éllines*, ANEL), de direita; e o Rio (*To Potámi*), de centro-direita (HUTTER, KRIESI, VIDAL, 2018).

Devido à ausência de maioria parlamentar, as eleições para primeiro ministro de 2012 resultaram em um governo de coalizão entre o PASOK, o Nova Democracia (ND), de centro-direita, e o Esquerda democrática (*Dimokratiki Aristera*, DIMAR), formado por dissidentes moderados do Syriza. Esse implementou as medidas acordadas, dois meses antes, pelo segundo Programa de Ajuste Econômico, sendo igualado pela oposição grega de esquerda e de direita aos emprestadores internacionais. Em janeiro de 2015, eleições gerais foram antecipadas devido à incapacidade do governo vigente de eleger um novo presidente. O Syriza obteve, então, o maior sucesso eleitoral, com 36,3% dos votos, e formou um governo de coalizão com o ANEL (KARYOTIS, RÜDIG, 2018; HUTTER, KRIESI, VIDAL, 2018). Alguns meses depois o cenário político grego mudaria drasticamente, a começar pela oferta, em maio, feita pela Rússia à Grécia para aderir ao Novo Banco de Desenvolvimento (NDB) dos BRICS (RT, 2015).

O convite foi realizado pelo vice ministro das finanças da Rússia e então representante do NDB¹⁰⁹, Sergei Storchak, ao novo primeiro ministro grego e presidente do Syriza, Alexis Tsipras, que demonstrou interesse. Em abril, Tsipras já havia estado em Moscou para debater a passagem do gasoduto *TurkStream*, que transportaria gás russo até a Turquia e o Sul da Europa, pelo território grego (RT, 2015). Contudo, nenhuma das propostas foi adiante. No que se refere à primeira, o NDB, em vigor desde julho de 2015, sendo uma instituição financeira recente e de capital inicial de apenas US\$ 50 milhões – posteriormente elevado para US\$ 100 milhões, mas ainda modesto em comparação com o US\$ 1 trilhão de capacidade de empréstimo do FMI –, só realizaria seu primeiro empréstimo no final de 2016. Desde então, as negociações entre a Grécia e os BRICS, seja para integrar ou apenas solicitar empréstimos ao banco, quase não avançaram. Já o início das obras do *TurkStream*, do qual a Grécia receberia uma parte das receitas enquanto país de trânsito, seria adiada por problemas de financiamento e pelo estremecimento das relações russo-turcas¹¹⁰. Ademais, a própria Rússia entrou em recessão naquele ano.

¹⁰⁹ Estabelecido durante a sexta cúpula dos BRICS em Fortaleza, em 2014, o NDB tem como objetivo central mobilizar recursos para projetos de infraestrutura e desenvolvimento sustentável nos BRICS e em outras economias emergentes ou em desenvolvimento (NDB, 2019).

¹¹⁰ A construção da *TurkStream* pela estatais russa, *Gazprom*, e turca, *BOTAS*, só teve início em 2017, e, a princípio, só se estenderá até a fronteira greco-turca. Existe a possibilidade de construção de um gasoduto complementar, o *Poseidon Pipeline*, que forneceria gás até a Itália, terceiro maior cliente nacional da *Gazprom*, passando pela Grécia. Esse dependerá de desdobramentos políticos envolvendo a construção de outros gasodutos na região.

Apesar disso, porém, a aproximação do novo governo grego, crítico às medidas de austeridade, com a Rússia – tendo Tsipras inclusive questionado as sanções impostas pela UE ao Kremlin após a crise na Ucrânia – insuflaram os temores de que a Grécia deixasse a zona do euro e o bloco europeu (WALKER, 2015). Esses já vinham crescendo em razão do confronto do Syriza com os credores europeus a respeito da reversão das políticas de austeridade, o que desencadeara novos ataques especulativos contra os títulos gregos. Controles de capitais foram introduzidos, mas a economia grega entrou em recessão outra vez, após uma breve recuperação em 2014. O *Grexist*, como ficou conhecido à época, tornou-se uma possibilidade real em junho de 2015, quando Tsipras orquestrou um referendo popular para aprovar as condições de um novo resgate proposto pela Troika, exortando os gregos a rejeitá-las (KOKKINIDIS, 2018).

O intuito do Syriza era utilizar o referendo como uma manobra de negociação, fortalecendo seu poder de barganha. Realizado em 5 de julho, o mesmo – o primeiro desde o referendo republicano de 1974 e o único na história grega a não se referir à forma de governo do país –, teve como resultado a vitória do “não” em todas as regiões da Grécia, totalizando mais de 61% dos votos. Diferente do esperado, porém, o resultado do referendo não alterou a posição grega nas negociações e, sob o risco de declarar falência, Tsipras acabou solicitando formalmente um novo pacote de resgate à Troika três dias depois. Após uma “cúpula de crise” com os líderes financeiros europeus, um acordo de € 141,8 bilhões foi alcançado em 13 de julho, impondo condicionalidades ainda mais duras do que as rejeitadas pelos gregos no referendo, como cortes maiores nas pensões e aposentadorias, além de aumentos de impostos e um programa de privatizações (SMITH, WEARDEN, 2015; KOKKINIDIS, 2018).

À época, o ministro das finanças grego, Yanis Varoufakis, renunciou ao cargo e denunciou o novo plano de resgate como uma versão moderna do Tratado de Versalhes, termo que já havia utilizado em 2010 para se referir aos dois primeiros pacotes acordados com a Troika. A preocupação de Varoufakis era que as medidas de austeridade mais duras pudessem impulsionar a extrema direita, nomeadamente a Aurora Dourada, como o ocorrido na Alemanha após a assinatura do tratado de paz da Primeira Guerra Mundial (BROWN, 2015). Em agosto, após seu governo perder a maioria no parlamento, Tsipras também renunciou e convocou novas eleições gerais para setembro. Apesar do descumprimento da promessa de reverter as medidas de austeridade, o líder conseguiu emplacar uma nova vitória, com 35,5% dos votos, contra 28,1% do candidato do ND. Uma nova coalização foi formada com o ANEL e, desde então, o Syriza permanece no poder (SMITH, WEARDEN, 2015; KOKKINIDIS, 2018). Após três anos seguindo à risca a cartilha de austeridade, em 2018 chegou ao fim o terceiro pacote de resgate.

Comprometendo-se com a manutenção do equilíbrio orçamentário, a Grécia acordou com os credores um prazo de uma década para começar a pagar a maior parte dos empréstimos. A economia voltou a crescer (gráf. 15), havendo uma previsão de crescimento do PIB de até 2,2% em 2019, antes de moderar ligeiramente em 2020 (OCDE, 2018e). A OCDE (2018e) indica que a contribuição das exportações para o crescimento tende a diminuir, mas a recuperação do consumo e do investimento domésticos e a continuidade do programa de reformas do governo ajudarão a prosseguir com a recuperação econômica. No entanto, um dos grandes desafios enfrentados pelo país é a baixa capacidade de fornecimento de crédito dos bancos gregos, abarrotados de empréstimos ruins (CHRYSOLORAS, NIKAS, 2018).

Outrossim, embora Atenas tenha registrado superávits orçamentários nos últimos anos (gráf. 4), questiona-se a manutenção da disciplina fiscal, sobretudo depois que o judiciário começou a debater a constitucionalidade dos cortes previdenciários regulamentados em 2013. Caso esses sejam revertidos, o déficit público pode voltar a crescer rapidamente. Com a aproximação de novas eleições, que devem ocorrer até outubro de 2019, o Syriza também anunciou um plano econômico expansionista, que inclui novas contratações no setor público. Já o seu maior rival, o ND, cuja vitória já é indicada por algumas pesquisas, prometeu uma ambiciosa agenda de redução dos impostos. Contribui, ainda, para o aumento da incerteza política uma mudança na lei eleitoral da Grécia que altera a proporcionalidade de assentos por votos recebido por partido, o que pode dificultar a formação de maioria parlamentar e paralisar o governo (NIKAS, 2019).

Na Grécia, o princípio do liberalismo econômico assumiu, por conseguinte, a sua faceta mais destrutiva, tendo o país vivido a maior recessão entre os PIIGS, de efeitos extremamente duros sobre os trabalhadores e população mais pobre. O descumprimento da promessa de reversão da austeridade pelo Syriza foi um reflexo da incompatibilidade entre democracia e capitalismo liberal, sobre a qual versam Polanyi e Fiori; visto que a vontade popular expressa no referendo de 2015 foi subjugada aos interesses do capital financeiro e dos credores representados pela Troika. Por esse motivo, a autorregulação dos mercados seguiu sem grandes empecilhos.

3.3.5 A Espanha do *Podemos*, do *Ciudadanos* e do *Vox*

O ciclo de mobilizações antiausteridade na Espanha também teve início em 2010 e combinou formas de protesto tradicionais dos sindicatos – cujo poder de negociação coletiva havia sido fragilizado pela transferência de soberania nacional para as instituições europeias – com

novas expressões de descontentamento, elaboradas por diferentes grupos emergentes da sociedade civil. Além da convocação de greves gerais pelas centrais sindicais, houve uma mobilização coletiva no setor público, através da colaboração entre os sindicatos de classe, os sindicatos profissionais e os usuários da administração pública. Essas iniciativas de resistência civil-trabalhista contra a austeridade e a degradação dos serviços públicos e dos direitos sociais foram chamadas de Marés Branca, na área de saúde, Verde, na de educação, Laranja, na de serviços sociais, e Preta, nos demais setores (BALBONA, BEGEGA, 2016).

Já a introdução de novos atores políticos se materializou no surgimento de manifestações espontâneas organizadas em plataformas digitais, como a Plataforma dos Afetados pela Hipoteca (*Plataforma de Afectados por la Hipoteca*, PAH), formada por cidadãos que protestavam por terem que continuar pagando suas dívidas hipotecárias mesmo após suas casas terem sido executadas. Outra plataforma de peso foi a Democracia Real Já! (*¡Democracia Real Ya!*, DRY), formada por cidadãos que reivindicavam reformas políticas por não se sentirem representados pelas gestões de José Luis Rodríguez Zapatero, do Partido Socialista Operário Espanhol (PSOE), no poder até 2011, e seu sucessor, Mariano Rajoy, do Partido Popular (PP), de centro-direita. O lema desses ativistas era “Não somos mercadoria nas mãos de políticos e banqueiros”¹¹¹. A irrupção dos chamados *Indignados* também recorreu à ocupação de espaços públicos, tendo sido a maior delas a da praça madrilenha de *Puerta del Sol* em 15 de maio de 2011, conhecido como *Movimiento 15 M* (Idem, 2016; FLESHER FOMINAYA, 2017).

Todavia, como nos outros países da periferia atlântico-mediterrânea, as manifestações espanholas começaram a arrefecer em 2014, como resultado de um cenário político-econômico novo. Balbona e Begega (2016) apontam que nesse ano expirou o Memorando de Entendimento sobre Condições de Política Setorial Financeira com a Comissão Europeia, o que permitiu um certo relaxamento das exigências de austeridade da Troika. Além disso, o programa de reformas do mercado de trabalho, da estrutura de negociação coletiva e do sistema de pensões do país, contrapartida do pacote de resgate de € 41,3 bilhões recebido em 2012, havia sido concluído. Por fim, os autores apontam, a iminência das eleições presidenciais no ano seguinte, 2015, encetou a institucionalização de parte das organizações de protesto civil; originando novos partidos, como foi o caso do *Podemos* e de outras plataformas municipais, de esquerda, e fortalecendo partidos pré existentes, como o *Ciudadanos*, de centro-direita.

Flesher Fominaya (2017), de outra parte, ressalta que o enfraquecimento das manifestações também tem relação com a reforma do Código Penal espanhol, em 2015, e a criação de

¹¹¹ “No somos mercancía en manos de políticos y banqueros”, no original.

uma nova Lei para a Proteção da Segurança dos Cidadãos, substituindo a antecedente de 1992. Vulgarmente chamada de Lei da Mordaça (*Ley Mordaza*) por punir e dissuadir manifestações pacíficas, essa foi uma resposta aos protestos contra a austeridade, a privatização dos serviços públicos e os escândalos de corrupção no governo espanhol; tendo sido acompanhada pela aplicação crescente de multas. A autora, ademais, observa uma restrição da liberdade de expressão *online*, com a criminalização de plataformas de denúncia política, como a *Filtrala* e o *BuzónX*. Apesar do aumento da repressão social, novas ocupações eclodiram em 2016, por influência dos protestos da *Nuit Debout*, contra a reforma trabalhista na França. Dessa vez as manifestações ocorreram no País Basco, região que até então havia tido pouca mobilização (Idem, 2017).

O legado mais importante dos movimentos antiausteridade foram, mais uma vez, a reconfiguração do sistema político, pondo fim à alternância bipartidária de poder na Espanha, entre o PP e o PSOE, que governaram o país desde 1982 até o presente (FLESHER FOMINAYA, 2017). Fundado em 2014, o *Podemos* teve origem em um manifesto, assinado por cerca de trinta intelectuais e ativistas sociais, que pedia a inclusão dos seus candidatos nas eleições do Parlamento Europeu – nas quais esse teve seu primeiro sucesso eleitoral alguns meses depois – e defendia a redistribuição da riqueza, de cima para baixo; a manutenção do carácter público da educação e da saúde; a elevação dos salários; a reindustrialização espanhola; a criação de um parque de habitação social; a resistência ao endurecimento da legislação espanhola contra o aborto; a autodeterminação da Catalunha e a retirada da Espanha da OTAN (HEILIG, 2016).

Já nas eleições gerais de 2015, o *Podemos* obteve 20,7% dos votos (HUTTER, KRIESI, VIDAL, 2018) e, segundo pesquisa realizada em 2018¹¹², hoje é o segundo partido com mais intenções de voto, 19,8%, atrás apenas do *Ciudadanos*, com 29,1% (NIETO, 2018). O *Ciudadanos*, por sua vez, existe desde 2006 e, além de ter crescido entre os governos municipais nos últimos anos, também surgiu a partir de uma iniciativa da sociedade civil. Essa, porém, se destinava a fazer oposição à independência da Catalunha. Em comum, está a oposição de ambos à “velha política”, bem como a defesa de reformas internas do sistema partidário, do sistema legal e da administração pública, visando a renovação democrática e a descentralização do poder. Outrossim, embora os dois sejam contrários às políticas de austeridade, não defendem a retirada da Espanha da UE e da UME, considerando que parte das suas demandas só pode ser implementada no contexto da integração (HUTTER, KRIESI, VIDAL, 2018).

¹¹² A pesquisa foi realizada pela Metroscopia para o jornal espanhol El País, em maio de 2018. Nela, o PP ficou com apenas 19,5% das intenções de voto, e PSOE, com 19% (NIETO, 2018).

Segundo Hutter, Kriesi e Vidal (2018), essa postura do *Podemos*, embora em desacordo com a velha esquerda comunista, está em consonância com a tradição da esquerda espanhola dominante, para quem a Europa forneceu alívio do passado franquista. O partido propõe uma nova “Carta Democrática Europeia”, que proporcione aos cidadãos uma maior participação na formulação de políticas do bloco e a autodeterminação para as minorias étnicas, como os catalães. Os autores também ressaltam que, apesar das diferenças ideológicas, o *Podemos* e o *Ciudadanos*, compartilham a mesma base eleitoral, composta pela população urbana, mais jovem e mais educada, interessados na resolução da crise política no país. Ambos mobilizam novos eleitores ou aqueles que antes costumavam se abster.

Ao mesmo tempo, porém, a extrema direita também tem crescido no país, sobretudo com a ascensão do Partido Vox na Câmara Municipal da Andaluzia. Formado em 2013 por dissidentes do PP e fazendo forte oposição ao PSOE, o partido foi eleito para o parlamento da comunidade autônoma sem sequer ter apresentado um programa de governos para a região durante a campanha, mas somente um plano de 100 pontos para todo o país. De forte viés nacionalista, seu discurso é caracterizado pela contestação dos movimentos de independência na Espanha e da política migratória da UE, tendo proposto a criminalização de imigrantes ilegais no país e até mesmo a retirada da Espanha do Espaço Schengen. Ademais, o partido elogia constantemente as forças armadas, é contra o aborto e a união homoafetiva, e critica leis como a da memória histórica e contra a violência de gênero (GÁLVEZ, 2018).

Atualmente, o governo minoritário de Pedro Sánchez, do PSOE, tenta manter o orçamento público equilibrado, a despeito da oposição do *Podemos* à meta de déficit fiscal de 2,2% do PIB. Além disso, depois de taxas consideráveis de crescimento nos três últimos anos, com o aumento das exportações e a criação de novos empregos, a economia espanhola começa a dar sinais de desaceleração (gráf. 12), em decorrência do aumento recente da inflação e da queda da demanda doméstica, que continua sendo o motor de crescimento da economia (TRYPS-TEEN, 2018; OCDE, 2018f). Embora o custo de vida no país tenha caído e a taxa de desemprego diminuído (gráf. 5), a restrição salarial foi mantida e a dura reforma trabalhista espanhola tem inspirado outros Estados, como a França de Macron e o Brasil de Temer e Bolsonaro.

Também na Espanha, como na Grécia, a crise da democracia representativa, que se tornou apenas um instrumento do Estado liberal, fica patente na repressão estatal e na criminalização das manifestações antiausteridade e em defesa da proteção social. Embora os partidos que subordinaram o país às leis de mercado ainda estejam no poder, o crescimento do *Podemos*, do *Ciudadanos* e do Vox também são uma face do movimento de autodefesa. Isso aparece a

nível doméstico, na resposta às demandas por preservação das condições de vida, do emprego e dos serviços públicos; e internacional, na tentativa de aumentar a autonomia espanhola nos processos decisórios da UE ou mesmo na proposta do *Podemos* de retirar o país da OTAN.

As fontes da crise encontram-se na natureza da integração europeia e, em particular, da união monetária. Com a criação da União Europeia, a Comunidade Europeia, que desde os anos 1950 conduzira uma integração de viés protecionista que visava conciliar a proteção dos trabalhadores europeus com a reconstrução econômica do pós guerra, assumira, sob a forte pressão da globalização econômica e financeira promovida pelos aliados estadunidenses, um viés integracionista caracterizado pela proeminência do princípio liberal. A Alemanha, tendo emergido à posição de líder indiscutível da integração, se tornou a porta voz da utopia do mercado no continente e modelou a moeda única europeia e o Banco Central Europeu segundo seus interesses. Assim, a UME já nasceu pautada pelo liberalismo econômico atualizado (nas suas vertentes neo ou ordoliberal) e reavivou o projeto de mercantilização da vida.

O fracasso da união econômica e monetária em promover a estabilidade e a convergência entre seus membros tem origem na decisão feita em Maastricht, e em todas as cimeiras subsequentes, de entregar novamente a organização da vida econômica em sociedade aos ditames do equilíbrio e da eficiência de mercado. Com isso, produziu, no espaço de uma década – desde a introdução do euro em 1999, até a crise das dívidas soberanas em 2010 – uma violência econômica que corroeu os direitos sociais e democráticos e a soberania estatal, ameaçando a subsistência humana e da nação. A reação natural, instintiva até, dos europeus é, por conseguinte, buscar formas de proteção do bem estar social coletivo, desmontado pelo avanço do mercado autorregulável e da ficção da mercadoria. Não é por imprudência ou “irracionalidade econômica” que a crise da zona do euro nasce na periferia atlântico-mediterrânea, mas porque essa se tornou a região mais vulnerável à armadilha fiscal e monetária criada pela UME.

Como os efeitos do choque econômico são mais nocivos nos PIIGS, é neles que se manifestam as principais resistências à livre operação das forças de mercado. Longe de serem submissos, os cidadãos portugueses, irlandeses, italianos, gregos e espanhóis, se organizaram em movimentos contra a austeridade imposta pela Troika, seja por meio de greves, de manifestações populares, ocupações de espaços públicos ou mesmo pela formação de partidos políticos novos ou pela renovação de partidos antigos. A despeito da importância da mobilização da sociedade civil, foi na arena político partidária que as ações mais concretas ocorreram. Em última instância, é na esfera do Estado, o ator com poder para consentir ou barrar o alastramento do

laissez-faire e do capital global, que a autoproteção social e soberana se dá, mesmo que, cada vez mais, haja uma urgência pela transformação do sistema representativo. Esse, intimamente ligado à economia liberal, é contestado justamente porque a participação democrática e o debate público foram subordinados ao capitalismo liberal, do qual o Estado liberal é um subproduto.

As reações antiausteridade são, portanto, reações contra o liberalismo econômico e a autorregulação. Embora parte de um contexto mais amplo de contestação da ordem internacional neoliberal, enquanto fenômeno regional, o movimento de proteção social e nacional nos PIIGS e alhures levantam, ainda, a possibilidade de fraturas dentro da UE. O bloco europeu, por muito tempo encorajado pelos Estados Unidos – a princípio sem ressalvas e depois sob a condição de encarnar o princípio liberal – ainda serve aos interesses de segurança do hegemom, visto que a contenção à Rússia, embora sob outras bases, permanece. Nesse sentido, aproximações com Moscou, como a ensaiada pela Grécia, e declarações de retirada unilateral da OTAN, como na Espanha, causam alarde em Washington. Mesmo no centro, a promessa semelhante de saída da organização feita, em 2017, por Marine Le Pen, líder do partido de extrema direita Frente Nacional (*Front National*)¹¹³, e as negociações da Alemanha com a Rússia para a construção de um gasoduto russo-alemão¹¹⁴ são alvo de preocupação e críticas.

Aos estadunidenses interessa preservar o arranjo de segurança existente, sem permitir uma alienação da OTAN nos temas de segurança e defesa do continente ou uma aproximação dos europeus, sobretudo os alemães, com a Rússia. Desse modo, esses exercem pressão sobre a UE para manter os Estados europeus atados às instituições euroatlânticas, visto que uma ruptura do bloco europeu pode ameaçar o *status* da aliança militar, desde o início intimamente ligada ao processo de integração europeia. No caso dos PIIGS, em particular, cabe lembrar que um número elevado de bases militares estadunidenses está localizado em Portugal, Itália, Grécia e Espanha. Além disso, a OTAN faz uso de forças transnacionais da UE, como a Euromarfor, formadas por contingentes militares português, espanhol e italiano. Logo, torna-se de suma importância manter esses Estados que tentam se rebelar contra a ordem neoliberal (regional e internacional) sob o jugo da UE e da aliança militar. Resta saber se a União perdurará sem alterar suas falhas instituições econômico-monetárias.

¹¹³ Durante a campanha para as eleições presidenciais daquele ano, o programa de governo de Le Pen prometia repetir a decisão de De Gaulle, em 1966, de retirar a França da estrutura de comando militar da OTAN. Não faz muito tempo que o país retornou à mesma (2009), conforme apontado no capítulo anterior.

¹¹⁴ O chamado *Nord Stream II* pretende duplicar a capacidade do gasoduto *Nord Stream*, em funcionamento desde 2011, de distribuir o gás russo à Europa através do Mar Báltico. Sua construção, ao evitar os dutos que atravessam a Ucrânia, visa elevar a estabilidade do fornecimento de gás da Rússia, da qual a UE é altamente dependente em termos energéticos. O mesmo tem sido fortemente criticamente pelo governo Trump.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A integração europeia nasceu no contexto da bipolaridade entre as duas maiores potências vencedoras da Segunda Guerra Mundial, os Estados Unidos e a URSS. Washington iniciou uma relação preferencial com a Europa Ocidental, patrocinando a construção de uma comunidade europeia para promover sua hegemonia global e segurança hemisférica. Sua ação foi norteada pela posição geográfica estratégica do continente europeu, anunciada pelo geógrafo Nicholas Spykman, nas fimbrias marítimas da Eurásia. O estímulo à integração estava relacionado a interesses geoeconômicos e geoestratégicos definidos: a consolidação do território monetário do dólar e, por conseguinte, sua posição como moeda de denominação internacional; e a contenção do avanço do poder dominante no *Heartland*, representado pelos soviéticos, evitando sua projeção para o *Rimland* europeu e, dele, para o oceano Atlântico e as Américas.

Partindo desses pilares, os Estados Unidos organizaram sua estratégia para a Europa em dois eixos. O primeiro, político-econômico, colocava a Alemanha no centro do bloco europeu, sendo seu envolvimento necessário para manter o equilíbrio de poder na península e, sobretudo, impedir a união dessa potência anfíbia com a Rússia. O segundo, militar, envolvia a criação de uma aliança com os países da borda europeia da Eurásia, atrelando sua segurança à liderança desempenhada pelos Estados Unidos dentro dessa organização. Surgiram daí, respectivamente, as instituições de reconstrução econômica do pós guerra e a concessão de mercados americanos aos produtos europeus; e a OTAN. A garantia de segurança oferecida pelos estadunidenses também contribuía para que os europeus se concentrassem nos esforços de recuperação econômica e estabilização do novo sistema monetário internacional.

Destarte, ao longo de duas décadas, esses viveram a era de ouro do “capitalismo regulado” permitido pelo sistema de Bretton Woods, marcada pela ascensão do Estado de Bem Estar Social europeu e pelo protecionismo adotado pela Comunidade Econômica Europeia. O convite ao desenvolvimento e a aceitação de sacrifícios econômicos decorrentes da integração protecionista implementados pelos Estados Unidos foram, no entanto, substituídos por pressões pela abertura dos mercados europeus e liberalização dos fluxos de capitais após a crise dos anos 1970. Já na esfera militar, a OTAN foi confrontada por inúmeras tentativas, conduzidas pela França, de desvincular a segurança europeia de Washington, de modo a criar uma comunidade regional de segurança, com recursos próprios e autonomia de decisão. Todas foram frustradas e a preponderância norte-americana nos assuntos de segurança e defesa da região, mantida.

Nos anos 1990, a União Europeia relança a Comunidade Europeia sob novas bases, tendo como pivô econômico a Alemanha. A mesma tivera sua posição, legada por uma organização do espaço europeu segundo os interesses estadunidenses, consagrada através da incorporação das demais economias europeias ao seu território econômico. A UE privilegia, então, um modelo de desenvolvimento neoliberal, seguindo as diretivas na nova ordem internacional e do Consenso de Washington. Em outras palavras, passa a reinar dentro do bloco a defesa da liberalização dos fluxos de bens, serviços e capitais, e da estabilização dos preços e da moeda europeia através do controle da inflação e da disciplina orçamentária. Tinha fim a “disciplinização” dos mercados. A OTAN, por sua vez, também passa por uma reestruturação após o fim da Guerra Fria e o desaparecimento da ameaça que essa se dispunha a combater. O objetivo de estabilização regional se manteve, explícito, enquanto o de contenção à Rússia continuou sendo perseguido de forma mais velada, até desaguar na crise ucraniana em 2013.

Tendo isso em vista, quando a crise europeia eclode, em 2010, as circunstâncias políticas, econômicas e militares dentro do bloco europeu eram o resultado da combinação de uma ordem regional chefiada pela Alemanha e de uma ordem internacional comandada pelos Estados Unidos. Assim, a desestabilização da zona do euro associada às crises das dívidas soberanas dos PIIGS teve origem na arquitetura institucional liberal criada pela União Monetária Europeia. Tal arranjo criou uma moeda que não está associada a um Estado capaz de sustentá-la por meio de um tesouro ou receita próprios, não possuindo um sistema de arrecadação integrado ou um orçamento para realizar transferências de recursos entre diferentes áreas. Ao contrário, é controlado por um Banco Central Europeu deficiente, já que esse não tem permissão para adquirir e gerir a dívida dos Estados-membros, e que defende a financeirização da zona do euro.

O euro está ligado, ainda, a uma política fiscal estrangida pelo Pacto de Estabilidade e Crescimento e, desde 2012, pela sua atualização, o Compacto Fiscal; os quais perseguem o equilíbrio fiscal necessário para a aceitação do euro como moeda de reserva internacional. Frente a essas limitações e não tendo conseguido replicar as práticas alemãs, países periféricos de base industrial limitada passaram a incorrer em déficits crescentes. Por essa razão, as estratégias de crescimento de Portugal, Irlanda, Itália, Grécia e Espanha, em maior ou menor medida, passaram a depender de empréstimos estrangeiros, do alto consumo interno e da especulação financeira ligada a bolhas imobiliárias. Desse modo, a integração dos países periféricos na zona do euro, particularmente dos PIIGS, deixou-os mais vulneráveis ao contágio da crise internacional de 2008, e, eventualmente, levou à explosão das suas dívidas soberanas, em 2010.

Na ausência de uma união política ou de um organismo fiscal transnacional, a UME passa por reformas que em nada alteram sua estrutura inerentemente falha – porque guiada pela utopia liberal – e a formulação da política econômica da UE continua refém da crença cega nos mercados autorreguláveis. A Alemanha e outros países superavitários do centro não demonstram vontade política de promover políticas anticíclicas e de redução de assimetrias para auxiliar na recuperação dos PIIGS; uma vez que aos mesmos interessa uma estrutura assimétrica, que preserva uma hierarquia regional e uma distribuição desigual de poder e riqueza no continente europeu. Dentro de um arranjo que impôs seu endividamento em uma moeda que não auferem e amarrou suas políticas fiscal e cambial, os PIIGS foram, pois, pressionados a sair da crise por meio da ortodoxia fixada pela Troika.

O princípio do liberalismo econômico foi reforçado pela imposição das medidas de austeridade, contrapartida dos pacotes de resgate concedidos aos PIIGS. Essas se consubstanciam na redução dos salários, corte dos gastos governamentais, elevação dos impostos e deterioração das condições de vida, exacerbando a percepção de perda de soberania monetária e de formulação de política econômica. Se a mercantilização da vida já havia sido institucionalizada pela UE, a exigência do ajustamento recessivo colocou uma pressão ainda maior sobre as sociedades portuguesa, irlandesa, italiana, grega e espanhola. A reação natural imediata das mesmas foi buscar formas de proteção dos seus direitos sociais democráticos – para algumas delas ligados a processos de redemocratização após longos períodos de governos ditatoriais – e de restaurar sua autonomia política, deteriorada pela cessão de soberania às instituições europeias.

Dessa maneira, tanto as manifestações populares, quanto os partidos políticos que ascenderam ao poder para responder a essas demandas encarnaram o movimento de proteção social definido por Polanyi e o movimento de territorialidade exposto por Fiori. Os métodos foram mais ou menos os mesmos, assim como o envolvimento das classes trabalhadoras. A diferença emergiu nas reações produzidas, conforme demonstrado. Em todos, porém, ficou patente a crise da democracia representativa e a urgência por reformá-la, uma vez que essa, ligada à economia e ao Estado liberais, passou a servir a interesses particulares. Em última instância, a despeito da diversidade das mobilizações, em termos de ideologia e de resultados alcançados, as populações da periferia atlântico-mediterrânea possuíam o mesmo intuito: salvaguardar a substância humana e natural da sociedade contra o mecanismo destrutivo do mercado autorregulável. Essa envolvia, ademais, a proteção nacional contra ordens, regional e internacional, que haviam fortalecido o capital alemão e norte-americano, em detrimento dos Estados.

Hoje, a integração europeia enfrenta a sua maior crise de legitimidade e riscos de fratura, talvez o maior deles colocado pelo *Brexit*, mas também acompanhado pela pressão exercida sobre as instituições europeias pela crise migratória e pelo crescimento de partidos e governos de extrema esquerda, nacionalistas, em todo o continente. Isso, associado a ameaças de saída de países da OTAN, a aproximações com a Rússia e à reabertura do debate sobre a formação de um exército europeu independente, compromete o alcance da estratégia estadunidense para o continente. Até que ponto a UE e a UME conseguirão se manter sem serem transformadas e em que medida isso pode afetar a atuação da OTAN são questões a serem observadas com cautela nos próximos anos. Até lá, e em meio a um sistema internacional altamente hierarquizado e de distribuição de poder e riqueza extremamente desigual, a proposta de Polanyi de “reenraizar” o sistema econômico nas estruturas sociais para engendrar uma nova ordem internacional mais livre, para indivíduos e Estados, ainda parece distante.

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

ACCORNERO, Guya; PINTO, Pedro Ramos. “Brandos Costumes”? Protesto e Mobilização em Portugal sob a Austeridade, 2010-2013. Porto Alegre: **Estudos Ibero-Americanos**, n. 2, 2015, p. 393-421.

ANDRETTA, Massimiliano. Protest in Italy in Times of Crisis: a Cross-Government Comparison. **South European Society and Politics**, v. 23, n. 1, 2018, p. 97-114.

BANCO MUNDIAL. **GDP Growth (Annual %)**, 2019a. Disponível em: <<https://data.worldbank.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?end=2017&locations=PT-IE-IT-GR-ES&start=1999>>. Último acesso em: 10 de janeiro de 2019.

BANCO MUNDIAL. **GINI Index (World Bank Estimate)**, 2019b. Disponível em: <<https://data.worldbank.org/indicador/SI.POV.GINI?locations=PT-ES-IE-GR-IT>>. Último acesso em: 10 de janeiro de 2019.

BARRACLOUGH, Geoffrey. **Europa: uma Revisão Histórica**. Rio de Janeiro: Zahar, 1964.

BRAUN, Michael. O Movimento 5 Estrelas. **Análise**, nº 15. Friedrich Ebert Stiftung Brasil, 2016.

BROWN, Stephen. Varoufakis calls Greek deal ‘new Versailles’. **Político**, 2015. Disponível em: <<https://www.politico.eu/article/varoufakis-greece-deal-new-versailles-surrender-blog-parliament/>>. Último acesso em: 16 de janeiro de 2019.

BURKE-KENNEDY, Eoin. Expert Warns of Another Boom and Bust in Irish House Prices. **The Irish Times**, 2018. Disponível em: <<https://www.irishtimes.com/business/economy/expert-warns-of-another-boom-and-bust-in-irish-house-prices-1.3538768>>. Último acesso em: 17 de janeiro de 2019.

CAMPANI, Giovanna. Racism, Post-democracy, and Economy That Kills: The Challenges of Civil Society Movements in Italy. In: SIIM, Birte; KRASTEVA, Anna; SAARINEN, Aino. **Citizens' Activism and Solidarity Movements: Contending with Populism**. Palgrave Macmillan, 2019. p. 185-211.

CARR, Edward Hallett (1939). **Vinte Anos de Crise: 1919-1939. Uma Introdução ao Estudo das Relações Internacionais**. São Paulo: Universidade de Brasília, 2ª ed., 2001.

CARROLL, Rory. Dublin's Homelessness Crisis Jars with Narrative of Irish Economic Boom. **The Guardian**, 2018. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/cities/2018/sep/05/dublin-homelessness-crisis-jars-with-narrative-of-irish-economic-boom>>. Último acesso em: 17 de janeiro de 2019.

Como a Irlanda conseguiu o surpreendente crescimento de 26% em 2015. **BBC**, 2016. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/geral-36830102>>. Último acesso em: 17 de janeiro de 2019.

CONSELHO EUROPEU. **Resolução do Conselho Europeu de Amsterdão sobre o Pacto de Estabilidade e Crescimento**, 1997. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=LEGISSUM%3A125021>>. Último acesso em: 5 de janeiro de 2019.

CHRYSOLORAS, Nikos; NIKAS, Sotiris. How Greece Is Scrambling to Save Its Banks – Again. **Bloomberg**, 2018. Disponível em: <<https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-11-23/how-greece-is-scrambling-to-save-its-banks-again-quicktake>>. Último acesso em: 17 de janeiro de 2019.

DALE, Gareth. Karl Polanyi's The Great Transformation: perverse effects, protectionism and Gemeinschaft. **Economy and Society**, vol. 37, n. 4, 2008, p. 495-524.

DIAS, Hugo; FERNANDES, Lúcia. A Greve Geral de Novembro de 2012 e os Protestos Anti-Austeridade – Análise a partir do Caso Português. **International Journal on Working Conditions**, n. 11, 2016, p. 37-54.

DUNPHY, Richard. Beyond Nationalism The Anti-Austerity Social Movement in Ireland: Between Domestic Constraints and Lessons from Abroad. **Journal of Civil Society**, v. 13, n. 3, 2017, p. 267-283.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Departamento de Defesa. **Base Structure Report - Fiscal Year 2018 Baseline: A Summary Of The Real Property Inventory Data**, 2018. Disponível em: <<https://www.acq.osd.mil/eie/Downloads/BSI/Base%20Structure%20Report%20FY18.pdf>>. Último acesso em: 20 de janeiro de 2019.

FAJARDO, Luis. Por que Portugal é elogiado ao mesmo tempo pela esquerda e pelo FMI por sua recuperação econômica. **BBC Mundo**, 2017. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/internacional-40714343>>. Último acesso em: 15 de janeiro de 2019.

FLESHER FOMINAYA, Cristina. European Anti-Austerity and Pro-Democracy Protests in the Wake of the Global Financial Crisis. **Social Movement Studies**, v. 16, n. 1, 2017, p. 1-53.

FRIEDEN, Jeffry; WALTER, Stefanie. Understanding the Political Economy of the Eurozone Crisis. **Annual Review of Political Science**, v. 20, 2017, p. 371-390.

FIORI, José Luís (1999). Estados, Moedas e Desenvolvimento. In: _____ (Org.). **Estados e Moedas no Desenvolvimento das Nações**. Petrópolis: Vozes, 1999, p. 49-85.

FIORI, José Luís (2014). **História, Estratégia e Desenvolvimento: para uma Geopolítica do Capitalismo**. Petrópolis: Boitempo, 2014, p 15-49 (Prefácio).

FIORI, José Luís (2007). **O Poder Global e a Nova Geopolítica das Nações**. Petrópolis: Boitempo, 2007, p. 13-40 (Prefácio).

GALITO, Maria Sousa. Portugal: Crisis and Restructuring. **Working Paper CEsa-CSG**, nº 165. Universidade de Lisboa, Instituto Superior de Economia e Gestão, 2018.

GÁLVEZ, José María Jiménez. La extrema derecha emerge en Andalucía: Vox obtiene 12 diputados. **El País**, 2018. Disponível em: <https://elpais.com/politica/2018/12/02/actualidad/1543765846_278055.html>. Último acesso em: 16 de janeiro de 2019.

HAMILTON, Peter. Irish Economy Growing Three Times Faster than Any Other European Country. **The Irish Times**, 2018. Disponível em: <<https://www.irishtimes.com/business/economy/irish-economy-growing-three-times-faster-than-any-other-european-country-1.3383307>>. Último acesso em: 17 de janeiro de 2019.

HEILIG, Dominic. Mapping the European Left: Socialist Parties in the EU. **Rosa Luxemburg Stiftung**, New York Office, 2016.

HOBSBAWM, Eric J (1994). **Era dos Extremos. O Breve Século XX: 1914-1991**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HUTTER, Swen; KRIESI, Hanspeter; VIDAL, Guillem. Old versus new politics: The political spaces in Southern Europe in times of crises. **Party Politics**, v. 24, n. 1, 2018, p. 10-22.

JOLL, James. A Europa Dividida. In: **A Europa desde 1870**. Lisboa: Dom Quixote, 2ª ed., 1995

JUDT, Tony. **Postwar: A History of Europe since 1945**. Nova Iorque: Penguin, 2005.

KARYOTIS, Georgios; RÜDIG, Wolfgang. The Three Waves of Anti-Austerity Protest in Greece, 2010–2015. **Political Studies Review**, v. 16, n. 2, 2018, p. 158-169.

KISSINGER, Henry (1994). **Diplomacia**. São Paulo: Saraiva, 2012.

KOKKINIDIS, Tasos. Flashback to the Greek Bailout Referendum: When ‘No’ Became a ‘Yes’. **Greek Reporter**, 2018. Disponível em: <<https://greece.greekreporter.com/2018/07/05/flashback-to-the-greek-bailout-referendum-when-no-became-a-yes/>>. Último acesso em: 16 de janeiro de 2019.

LAPAVITSAS, C.; KALTENBRUNNER, A.; LINDO, D.; MICHELL, J.; PAINCEIRA, J. P.; PIRES, E.; POWELL, J.; STENFORS, A.; TELES, N. Eurozone crisis: beggar thyself and thy neighbour. **Journal of Balkan and Near Eastern Studies**, v. 12, n. 4, p. 321-373, 2010.

LAPAVITSAS, Costas; MARIOLIS, Theodore. Eurozone Failure, German policies, and a New Path for Greece. **Rosa Luxemburg Stiftung**, 2017.

LIRA, Paulo Vítor Sanches. **O Interesse Estadunidense na Integração Europeia e a Centralidade Alemã**. In: 4º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI), 2013, Belo Horizonte. Anais do 4º Encontro da ABRI, 2013.

LUCARELLI, Bill. German neomercantilism and the European sovereign debt crisis. **Journal of Post Keynesian Economics**, v. 34, n. 2, p. 205-224, 2011.

MAGALHÃES, Bruno Valim. **A Política de Segurança e Defesa Comum: A Autonomia da Europa Frente aos Estados Unidos?**. Monografia. Graduação em Relações Internacionais. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2013.

MATTOS, Carlos de Meira. A Nova Estratégia da OTAN. In: **Coleção Meira Mattos: Revista das Ciências Militares**. Escola de Comando e Estado Maior do Exército, 1999, p. 03-06.

MELLO, Leonel Itaussu Almeida. **Quem tem Medo da Geopolítica?**. São Paulo: Edusp/Hucitec, 1999.

METRI, Mauricio. **Diplomacia Triangular, Arábia Saudita e a Defesa do Dólar nos Anos Setenta**. In: 5º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI), 2015, Belo Horizonte. Anais do 5º Encontro da ABRI, 2015.

MYRDAL, Gunnar. **Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas**. Rio de Janeiro: Instituto Superior de Estudos Brasileiros, 1960.

NIETO, Álvaro. Ascensão de novos partidos leva a queda histórica de lendas tradicionais na Espanha. **El País**, 2018. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2018/05/13/internacional/1526222522_428410.html>. Último acesso em: 16 de janeiro de 2019.

NIKAS, Sotiris. Risks at Home Mount for Greece in Its First Post-Bailout Year. **Bloomberg**, 2019. Disponível em: <<https://www.bloomberg.com/markets/fixed-income>>. Último acesso em: 17 de janeiro de 2019.

NOVO BANCO DE DESENVOLVIMENTO (NDB). **About Us: Essence: History**, 2019. Disponível em: <<https://www.ndb.int/about-us/essence/history/>>. Último acesso em: 16 de janeiro de 2019.

O'CARROLL, Lisa. Hard Brexit would Cost Irish Economy €18bn, Says Study. **The Guardian**, 2018. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/politics/2018/feb/21/hard-brexit-would-cost-irish-economy-18bn-euros-study>>. Último acesso em: 17 de janeiro de 2019.

ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DO ATLÂNTICO NORTE (OTAN). **Member Countries**, 2018. Disponível em: <<https://www.nato.int/nato-welcome/index.html>>. Último acesso em: 20 de dezembro de 2018.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO ECONÔMICA E DESENVOLVIMENTO (OCDE). **Members and Partners**, 2018a. Disponível em: <<http://www.oecd.org/about/membersandpartners/>>. Último acesso em 18 de dezembro de 2018.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO ECONÔMICA E DESENVOLVIMENTO (OCDE). **Portugal - Economic Forecast Summary (November 2018)**, 2018b. Disponível em: <<http://www.oecd.org/eco/outlook/portugal-economic-forecast-summary.htm>>. Último acesso em: 15 de janeiro de 2019.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO ECONÔMICA E DESENVOLVIMENTO (OCDE). **Ireland - Economic Forecast Summary (November 2018)**, 2018c. Disponível em: <<http://www.oecd.org/eco/outlook/ireland-economic-forecast-summary.htm>>. Último acesso em: 17 de janeiro de 2019.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO ECONÔMICA E DESENVOLVIMENTO (OCDE). **Italy - Economic Forecast Summary (November 2018)**, 2018d. Disponível em: <<http://www.oecd.org/eco/outlook/italy-economic-forecast-summary.htm>>. Último acesso em: 17 de janeiro de 2019.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO ECONÔMICA E DESENVOLVIMENTO (OCDE). **Greece - Economic Forecast Summary (November 2018)**, 2018e. Disponível em: <<http://www.oecd.org/eco/outlook/greece-economic-forecast-summary.htm>>. Último acesso em: 16 de janeiro de 2019.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO ECONÔMICA E DESENVOLVIMENTO (OCDE). **Spain - Economic Forecast Summary (November 2018)**, 2018f. Disponível em: <<http://www.oecd.org/eco/outlook/spain-economic-forecast-summary.htm>>. Último acesso em: 16 de janeiro de 2019.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO ECONÔMICA E DESENVOLVIMENTO (OCDE). **General Government Debt**, 2019a. Disponível em: <<https://data.oecd.org/gga/general-government-debt.htm>>. Último acesso em: 5 de janeiro de 2019.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO ECONÔMICA E DESENVOLVIMENTO (OCDE). **Current Account Balance**, 2019b. Disponível em: <<https://data.oecd.org/trade/current-account-balance.htm>>. Último acesso em: 5 de janeiro de 2019.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO ECONÔMICA E DESENVOLVIMENTO (OCDE). **Private Flows**, 2019c. Disponível em: <<https://data.oecd.org/drf/private-flows.htm>>. Último acesso em: 5 de janeiro de 2019.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO ECONÔMICA E DESENVOLVIMENTO (OCDE). **General Government Deficit**, 2019d. Disponível em: <<https://data.oecd.org/gga/general-government-deficit.htm>>. Último acesso em: 5 de janeiro de 2019.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO ECONÔMICA E DESENVOLVIMENTO (OCDE). **Unemployment Rate**, 2019e. Disponível em: <<https://data.oecd.org/unemp/unemployment-rate.htm>>. Último acesso em: 8 de janeiro de 2019.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO ECONÔMICA E DESENVOLVIMENTO (OCDE). **Avarage Wages**, 2019f. Disponível em: <<https://data.oecd.org/earnwage/average-wages.htm>>. Último acesso em: 8 de janeiro de 2019.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO ECONÔMICA E DESENVOLVIMENTO (OCDE). **Tax Revenue**, 2019g. Disponível em: <<https://data.oecd.org/tax/tax-revenue.htm>>. Último acesso em: 8 de janeiro de 2019.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO ECONÔMICA E DESENVOLVIMENTO (OCDE). **Social Spending**, 2019h. Disponível em: <<https://data.oecd.org/socialexp/social-spending.htm>>. Último acesso em: 8 de janeiro de 2019.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO ECONÔMICA E DESENVOLVIMENTO (OCDE). **Public Spending on Education**, 2019i. Disponível em: <<https://data.oecd.org/edure-source/public-spending-on-education.htm>>. Último acesso em: 8 de janeiro de 2019.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO ECONÔMICA E DESENVOLVIMENTO (OCDE). **Health Spending**, 2019j. Disponível em: <<https://data.oecd.org/healthres/health-spending.htm>>. Último acesso em: 8 de janeiro de 2019.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO ECONÔMICA E DESENVOLVIMENTO (OCDE). **Pension Spending**, 2019k. Disponível em: <<https://data.oecd.org/socialexp/pension-spending.htm>>. Último acesso em: 8 de janeiro de 2019.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO ECONÔMICA E DESENVOLVIMENTO (OCDE). **Poverty Rate**, 2019l. Disponível em: <<https://data.oecd.org/inequality/poverty-rate.htm>>. Último acesso em: 8 de janeiro de 2019.

ORGANIZAÇÃO PARA A SEGURANÇA E COOPERAÇÃO NA EUROPA (OSCE). **Who We Are: History**, 2018. Disponível em: <<https://www.osce.org/history>>. Último acesso em 20 de dezembro de 2018.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. **A União Europeia: os desafios, a crise e o futuro da integração**. Rio de Janeiro: Elsevier, 1ª ed., 2014.

POLANYI, Karl (1944). **A Grande Transformação: as Origens de Nossa Época**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2ª ed., 2012.

POLANYI, Karl (2012). **A Subsistência do Homem e Ensaio Correlatos**. Rio de Janeiro: Contraponto, 1ª ed., 2012.

Portugal cuts its fiscal deficit while raising pensions and wages. **The Economist**, 2017. Disponível em: <<https://www.economist.com/europe/2017/04/01/portugal-cuts-its-fiscal-deficit-while-raising-pensions-and-wages>>. Último acesso em: 15 de janeiro de 2019.

REPÚBLICA DA FINLÂNDIA. Ministério das Relações Exteriores. **The Effects of Finland's Possible NATO Membership: an Assessment**, 2016. Disponível em: <<http://www.finland-nato.org/public/download.aspx?ID=167886&GUID=%7B84813A23-322E-4E1A-993A-EB15C44A3D67%7D>>. Último acesso em 20 de dezembro de 2018.

Russia invites Greece to join BRICS bank. **Russia Today (RT)**, 2015. Disponível em: <<https://www.rt.com/business/257701-greece-russia-brics-invitation/>>. Último acesso em: 16 de janeiro de 2019.

SCHULTEN, Thorsten. Wages, Competitiveness and Germany's Export-Led Development Model. In: UNGER, Brigitte (Org.). **The German Model - Seen by its Neighbours**. Social Europe E-Book, 2015, p. 147-160.

SERRANO, Franklin. Do Ouro Imóvel ao Dólar Flexível. **Economia e Sociedade**, v. 11, n. 2, 2002, p. 237-253.

SLOAN, Stanley R. **NATO, the European Union, and the Atlantic Community: The Transatlantic Bargain Challenged**. Oxford: Rowman & Littlefield Publishers Inc., 2005.

SMITH, Helena; WEARDEN, Graeme. Greece election: Tsipras triumphant as Syriza returns to power. **The Guardian**, 2015. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/world/2015/sep/20/syriza-set-to-return-to-power-in-greek-general-election>>. Último acesso em: 16 de janeiro de 2019.

SOUSA, Wagner Watson de. **As Relações Franco-Germânicas e o Processo Político de Criação da Moeda Comum Europeia: do Encontro em Hague ao Tratado de Maastricht (1969-1993)**. Tese. Doutorado em Economia Política Internacional. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, Programa de Pós-graduação em Economia Política Internacional, 2013

SPYKMAN, Nicholas John (1942). **America's Strategy in World Politics: the United States and the Balance of Power**. Nova Iorque: Harcourt, Brace and Company, 1942.

STOCKHAMMER, Engelbert. Peripheral Europe's debt and German wages: the role of wage policy in the Euro area. **International Journal of Public Policy**, v. 7, n. 1-3, p. 83-96, 2011.

TANNER, Simon. 2018 election: M5S leads field, while League overtakes Forza Italia. **Corriere della Sera**, 2018. Disponível em: <https://www.corriere.it/english/18_marzo_05/2018-election-m5s-leads-field-while-league-overtakes-forza-italia-854091e8-208d-11e8-a659-e0c6f75db7be.shtml>. Último acesso em: 17 de janeiro de 2019.

TRYPSTEEN, Steve. Spain's economy is set for a slowdown. **Business Insider**, 2018. Disponível em: <<https://www.businessinsider.com/spains-economy-is-set-for-a-slowdown-2018-9>>. Último acesso em: 17 de janeiro de 2019.

TROMMER, Silke. Watering Down Austerity: Scalar Politics and Disruptive Resistance in Ireland. **New Political Economy**, 2018, p. 1-17.

UNIÃO EUROPEIA. **Countries: The 28 Member Countries of the EU**, 2018a. Disponível em: <https://europa.eu/european-union/about-eu/countries_en#tab-0-1>. Último acesso em 26 de dezembro de 2018.

UNIÃO EUROPEIA. Serviço das Publicações. **A Europa em 12 Lições**, 2018b. Disponível em: <<https://publications.europa.eu/pt/publication-detail/-/publication/a5ba73c6-3c6a-11e8-b5fe-01aa75ed71a1>>. Último acesso em: 5 de janeiro de 2019.

UNIÃO EUROPEIA. **Treaty on European Union**. Luxemburgo, 1992. Disponível em: <https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaty_on_european_union_en.pdf>. Último acesso em: 5 de janeiro de 2019.

URWIN, Derek W (1994). **The Community of Europe: A History of European Integration since 1945**. Nova Iorque: Routledge, 2ª ed., 2014.

VERDÚ, Daniel. Partidos fecham novo acordo para formar Governo na Itália. **El País**, 2018. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2018/05/31/internacional/1527785542_901163.html>. Último acesso em: 17 de janeiro de 2019.

WALKER, Shaun. Tsipras to Meet Putin over Bailout Loan as Fears of Greek Exit from EU Mount. **The Guardian**, 2015. <<https://www.theguardian.com/business/2015/jun/17/tsipras-to-meet-putin-over-bailout-loan-as-fears-of-greek-exit-from-eu-mount>>. Último acesso em: 16 de janeiro de 2019.