

# Pacto verde e «Doutrina Sinatra»

*Qual sua importância para  
a América Latina?*

José Antonio Sanahuja

A transição ecológica e a autonomia estratégica são dois eixos ao redor dos quais gravita um amplo programa de transformação da União Europeia, em seu próprio desenvolvimento social e econômico, e em relação ao restante do mundo. As relações entre a América Latina e a Europa deveriam se reorientar sobre essa base, em uma conjuntura caracterizada pela crise da globalização e pela contestação da ordem internacional liberal.

## **A União Europeia diante da pandemia: crise e relançamento do projeto europeu**

Em meados de março de 2020, a União Europeia foi surpreendida pela explosão de uma pandemia cuja gravidade não se soube ou não se quis ver, seja por negligência ou arrogância, e que foi mal interpretada inicialmente como um distante problema asiático. Bruxelas se mostrou impotente diante da reação desordenada e angustiada das capitais em um «salve-se quem puder» de fechamento de fronteiras – algo que o Acordo de Schengen permite em situações de crise –, confinamentos descoordenados e acumulação unilateral de respiradores e outros insumos de saúde.

---

**José Antonio Sanahuja:** é catedrático de Relações Internacionais na Universidade Complutense e professor da Escola Diplomática da Espanha. Atua como diretor da Fundação Carolina e assessor especial para a América Latina e o Caribe do Alto Representante para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança da União Europeia, Josep Borrell. E-mail: <[sanahuja@cps.ucm.es](mailto:sanahuja@cps.ucm.es)>.

**Palavras-chave:** covid-19, Doutrina Sinatra, Pacto Verde Europeu, América Latina e Caribe, União Europeia.

**Nota:** o autor se expressa aqui a título individual, e aplicam-se a este artigo as habituais isenções de responsabilidade. A versão original deste artigo foi publicada em espanhol em *Nueva Sociedad* Nº 291, 1-2/2021, disponível em <[www.nuso.org](http://www.nuso.org)>. Tradução de Luiz Barucke.

A falta de capacidade para apoiar os Estados membros e os países vizinhos contribuiu para gerar uma imagem de crise, fragmentação e irrelevância. Ao receber uma ajuda emergencial da China, o presidente da Sérvia e ultranacionalista Aleksandar Vučić disse à mídia que «a solidariedade europeia não existe. Foi um conto de fadas que não saiu do papel»<sup>1</sup>. Dias depois, aviões militares russos chegavam à cidade italiana de Bérgamo com equipamentos de descontaminação, o que provocou reações de descontentamento na Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e nas instituições da União. Foram provavelmente as piores horas de uma UE que já antes da pandemia era questionada por várias vozes internas e externas, particularmente, por discursos nacionalistas e de extrema direita em ascensão.

Mas em um olhar retrospectivo, o desempenho da UE diante da pandemia merece um julgamento menos severo. Perante uma crise de magnitude difícil de prever, sem competências em matéria de saúde – que pertencem aos Estados membros – e com meios muito limitados para a gestão de crises, não era de esperar que Bruxelas reagisse de forma diligente e acelerada despachando aviões carregados de máscaras ou adotando em questão de dias uma política sanitária comum não contemplada nos tratados. Onde havia capacidade instalada, as reações foram outras, embora talvez menos visíveis, mais complexas e com as dificuldades para a tomada de decisões apresentadas pelos mecanismos decisórios de uma UE com procedimentos e poderes distribuídos entre a Comissão, o Conselho, o Parlamento e os Estados membros, além de uma autoridade monetária independente. Em muitos aspectos, ao expor os pontos fracos da UE, a pandemia de covid-19 induziu uma resposta geopolítica enérgica que combina uma ampla transformação social para si mesma, com a afirmação de uma maior autonomia estratégica ante o cenário internacional.

Diante da pandemia, foi do Banco Central Europeu (BCE) que surgiram as primeiras respostas: após o «apagão» parcial das economias em decorrência dos confinamentos e o colapso dos mercados financeiros, o BCE atuou de modo rápido e coordenado com os principais bancos centrais do mundo, realizando uma resposta sem precedentes. No âmbito monetário, foi lançado em 18 de março um programa temporário de compras emergenciais em caso de pandemia (PEPP, na sigla em inglês) no total de 750 bilhões de euros até o final de 2020 que se somava aos já vigentes desde a crise do euro. Em matéria fiscal, os ministros de Finanças concordaram, em 23 de março, em ativar a «cláusula de escape» do Pacto de Estabilidade, suspendendo assim os limites para o déficit fiscal. Também foi aprovado

---

1. «Presidente serbio elogia a China y lamenta la inexistente solidaridad europea» em *La Vanguardia*, 16/3/2020.

um programa de garantias do Banco Europeu de Investimento (BEI) de 25 bilhões de euros, com capacidade de respaldar financiamento para o tecido empresarial e as pequenas empresas em 200 bilhões, além de um novo instrumento temporário de apoio aos programas de desemprego dos Estados membros (SURE, na sigla em inglês). Finalmente, acordou-se em abrir a janela do Mecanismo Europeu de Estabilidade (MEDE), um fundo de resgate criado em 2012 motivado pela crise do euro como um tipo de «FMI europeu» que, diante da covid-19, poderia chegar a 2% do PIB de cada Estado membro<sup>2</sup>. Dada a natureza exógena da crise, foi decidido que os recursos não implicariam condicionalidades – a chegada dos «homens de preto» e medidas de austeridade – nesse caso, mas o inevitável estigma financeiro que supõe recorrer a esse instrumento, como ocorre com o FMI, foi um fator de dissuasão para seus potenciais usuários.

Contudo, já se havia assumido no Conselho Europeu de 9 de abril que essas medidas teriam um impacto fiscal limitado e que, diante da magnitude da crise, seria necessário reforçar o orçamento plurianual da União (*Multiannual Financial Framework*, ou MFF) com um grande fundo europeu de recuperação, como vinham reivindicando os Estados mais afetados. Em 21 de julho de 2020, na segunda negociação mais longa de sua história, o Conselho Europeu anunciou um pacote de 1,8 trilhão de euros que incluía o novo MFF 2021-2027 de 1,1 trilhão e o programa de recuperação «Próxima Geração» de 750 bilhões adicionais – 390 bilhões em subvenções e 360 bilhões em empréstimos com condições bastante favoráveis –, com execução entre 2021 e 2023. Cabe destacar que esse fundo é um instrumento de investimento que deve contribuir para preservar a resiliência e a coesão social e territorial, e, sobretudo, impulsionar uma mudança de modelo econômico, mais verde e digital. Tratava-se assim de responder à pandemia e, ao mesmo tempo, tornar realidade o Pacto Verde Europeu, que é a estratégia de governo da UE desde 2019, como será detalhado.

Entre os antecedentes desse acordo, cabe mencionar a proposta inicial da Espanha, com a qual ressurgia a velha ideia de compartilhar riscos por meio da mutualização de dívida, financiada com bônus perpétuos<sup>3</sup>, e o importante acordo franco-alemão que, ao mesmo tempo, a redimensiona e torna viável. Isso supôs uma mudança fundamental na postura alemã, até então relutante à dívida comum. Foi fundamental nessa mudança a sentença do Tribunal Constitucional alemão de 5 de maio, que colocou

---

2. Conselho da UE: «Report on the Comprehensive Economic Policy Response to the Covid-19 Pandemic», comunicado de imprensa N<sup>o</sup> 223/20, 9/4/2020.

3. Martin Sandbu: «The Merits of Spain's Proposed Recovery Fund are Irrefutable» em *Financial Times*, 21/4/2020.

em questão a proporcionalidade do programa de compra de ativos do BCE iniciado em 2015 por seu então presidente Mario Draghi e lembrou que não era possível recorrer de maneira desproporcional a essa instituição, descartando a política fiscal e as transferências a outros Estados membros. Para o Executivo de Angela Merkel, esse pôde ser o momento da verdade, após resistir durante anos a mutualizar dívida e a uma «união de transferências»<sup>4</sup>. Mas, como assinala Jürgen Habermas, é possível que tenha havido razões mais profundas para essa guinada, relacionadas com a ameaça representada pela ascensão da ultradireitista Alternativa para a Alemanha (AfD, na sigla em alemão), que leva Merkel e a centro-direita alemã, temerosas dessa ascensão, a aceitarem um maior aprofundamento do processo de integração europeu<sup>5</sup>.

Em suma, foi uma crise inesperada e sem precedentes, unida à mudança do eixo franco-alemão, o que possibilitou um salto federal inimaginável apenas seis meses antes e que supõe vincular orçamento, impostos e eurobônus, iniciando o caminho rumo a um tesouro comum. Apesar de seu caráter temporário, o fundo de recuperação está ligado ao orçamento. Ele será financiado com emissões de dívida comum em uma escala sem precedentes e em seis anos, a amortizar em 2058, ainda que mais da metade desses recursos sejam transferidos aos Estados membros como subvenções, não como empréstimos. Com os mercados financeiros globais passando por um visível excesso de liquidez e em busca de novos ativos seguros, o atrativo dos bônus europeus e sua qualificação AAA é inquestionável: a demanda pelos primeiros bônus europeus para financiar o instrumento SURE – com emissões de quase 40 bilhões até novembro de 2020 – foi 13 vezes superior à oferta. Para assegurar a devolução dos novos eurobônus, os recursos próprios da UE são ampliados com novos impostos, alguns deles vinculados ao Pacto Verde Europeu: sobre os plásticos descartáveis (2021), sobre o sistema de comércio de emissões e, talvez, a «taxa Google» sobre as transações financeiras, além da nova tarifa externa sobre o carbono (2023)<sup>6</sup>. E se esses impostos não forem aprovados, os Estados membros precisarão aumentar suas

**Foi uma crise sem precedentes, o que possibilitou um salto federal inimaginável apenas seis meses antes**

---

4. Victor Mallet, Guy Chazan e Sam Fleming: «The Chain of Events that Led to Germany's Change of Mind over Europe's Recovery Fund» em *Financial Times*, 22/5/2020.

5. J. Habermas: «El giro de Merkel en política europea y el proceso de unificación» em *CTXT*, 25/10/2020.

6. «The EU's Leaders Have Agreed on a €750bn Covid-19 Recovery Package» em *The Economist*, 21/7/2020.

contribuições diretas, o que é um poderoso incentivo para a fiscalidade comum. Embora a dívida mutualizada seja a futuro, esse acordo pode ser visto como um verdadeiro «momento hamiltoniano» na construção europeia<sup>7</sup>.

Diante da mudança, a resistência dos denominados «países frugais» (Áustria, Dinamarca, Países Baixos e Suécia) fica como um dado menor, além das concessões procedimentais sobre o uso dos fundos exigidos por esses países e alguns ajustes nas cifras. Mais relevante foi a ameaça de veto da Hungria e da Polônia à aprovação do Fundo de Recuperação pelo fato de esses desembolsos estarem condicionados à vigência do Estado de direito, mas, quando se levantou a possibilidade de aprovar o fundo fora do marco da UE, ambos os países cederam.

### **Crise de globalização e ordem internacional em disputa: aprendizagens para a UE**

Não seria correto atribuir esse impulso transformador apenas ou principalmente à pandemia de covid-19. Desde a crise financeira global de 2008, se não antes, a UE enfrenta uma série de crises – algumas delas de caráter existencial – que se inscrevem, por sua vez, na crise mais ampla da globalização e da ordem liberal internacional<sup>8</sup>. De fato, a crise do euro revelou sérias deficiências na construção da união monetária, atribuíveis em parte à visão ordoliberal dominante na Alemanha e no sul da Europa. Essa visão levou a uma onda autodestrutiva de cortes sob o *slogan* equivocado de «austeridade expansiva», que evocava o nefasto «ajuste com crescimento» da crise da dívida da década de 1980. Isso induziu a um círculo vicioso de recessão e questionamento da UE e de suas políticas, levou a um visível retrocesso em sua coesão social e territorial, apesar de ela ser um dos objetivos do bloco, e agravou a desafeição, o nacionalismo e o euroceticismo. Em 2016, o então presidente da Comissão Europeia, Jean-Claude Juncker, afirmou que «nunca antes havia visto governos nacionais tão debilitados pelas

---

7. Em referência à assunção das dívidas de guerra dos Estados como dívida federal após a independência dos Estados Unidos em 1790, iniciativa do primeiro secretário do Tesouro, Alexander Hamilton, que a considerou «um poderoso cimento de nossa União». Xavier Vidal-Folch: «La UE acelera su salto federal» em *El País*, 13/12/2020.

8. J.A. Sanahuja: «Las cuatro crisis de la Unión Europea» em Manuela Mesa (coord.): *Cambio de ciclo: crisis, resistencias y respuestas globales. Anuario CEIPAZ 2012-2013*, CEIPAZ, Madrid, 2012; J.A. Sanahuja: «Posglobalización y ascenso de la extrema derecha: crisis de hegemonía y riesgos sistémicos» em M. Mesa (coord.): *Seguridad internacional y democracia: guerras, militarización y fronteras. Anuario CEIPAZ 2016-2017*, CEIPAZ, Madrid, 2017.

forças populistas e paralisados diante do risco de sair derrotados nas próximas eleições» no discurso sobre o estado da União<sup>9</sup>. Por sua vez, o colonista Wolfgang Munchau falou de um «momento Maria Antonieta», referindo-se a elites – da UE e de outras regiões – insensíveis ao dano causado à sociedade, aferradas ao capital especulativo e incapazes de reagir<sup>10</sup>.

Foi possivelmente em 2016 que se começou a tomar consciência do dano causado e de suas graves consequências políticas. Contribuíram para isso fatos traumáticos como o referendo do Brexit e as eleições nos EUA em 2016, cujo resultado não respondia à visão dessas elites; o apertado resultado das eleições presidenciais na França em 2017, em que Marine Le Pen, candidata da Frente Nacional, esteve muito perto da vitória; e o auge da extrema direita na Europa central. A crise dos refugiados sírios de 2015, mais uma crise de governança europeia que de natureza migratória, significou um novo momento existencial para a UE e mostrou até que ponto essa questão estava envenenando a política europeia, impulsionando a ascensão da ultradireita e de outras forças populistas, em particular, no Grupo de Visegrado. No mesmo discurso de 2016 já mencionado, Juncker reivindicou «uma Europa que protege» diante dos riscos da globalização. Ante a crise social do sul da Europa, a zona do euro precisou moderar a política de austeridade, suavizando as exigências de controle de déficit, além do maior ativismo do BCE. E, diante do Brexit, a UE começou a negociar com unidade e firmeza.

No entanto, apesar da elaboração de «livros brancos» e outros exercícios de reflexão análogos<sup>11</sup>, a UE não tinha conseguido articular uma resposta coletiva a esses desafios nem a outros mais amplos como a crise da globalização e da ordem internacional liberal. Em matéria econômica, o surgimento de um novo modelo produtivo baseado na robotização, na automatização e na digitalização que, por um lado, incentiva uma retração das cadeias globais de abastecimento e dinâmicas de realocização (*reshoring* e *nearshoring*) e, por outro, revela o atraso tecnológico da UE. Em matéria ambiental, a ascensão dos partidos verdes em países como França ou Alemanha, e a assunção da agenda ambiental por líderes da

### **Ante a crise social do sul da Europa, a zona do euro precisou moderar a política de austeridade**

9. J.-C. Juncker: *Estado de la Unión 2016: hacia una Europa que proteja, empodere y vele por la seguridad*, UE, Bruxelas, 14/10/2016.

10. W. Munchau: «The Elite's Marie Antoinette Moment: Right Response Is to Focus on Financial Sector and Inequality» em *Financial Times*, 27/11/2016.

11. Comissão Europeia: *Libro Blanco sobre el futuro de Europa. Reflexiones y escenarios para la Europa de los 27 en 2025*, COM(2017) 2025, Bruxelas, 1/4/2017.

direita liberal como Emmanuel Macron e Angela Merkel mostravam a demanda social por respostas à emergência climática e à impossibilidade de universalizar os padrões de produção e consumo próprios de uma globalização desenfreada. Em matéria social e política, a UE enfrentava a necessidade de reconstruir o contrato social vigente e enfrentar a crescente desafeição dos cidadãos e o fortalecimento da ultradireita. Com relação à ordem internacional, a impugnação do multilateralismo, o crescente nacionalismo econômico e as «guerras comerciais» do governo de Trump, seu evidente desprezo à UE, a ascensão do «internacionalismo reacionário» em escala global e a maior concorrência geopolítica e instabilidade sistêmica forçaram a UE a deixar para trás sua tradicional aproximação cosmopolita com a globalização em favor de uma visão mais cautelosa e defensiva sobre a ordem internacional e seu entorno mais imediato no Mediterrâneo, nos Balcãs e no leste da Europa.

### **O Pacto Verde Europeu: resposta à emergência climática e novo modelo socioeconômico**

A resposta europeia se articulou, em pouco tempo, em torno de dois eixos inter-relacionados. Por um lado, o lançamento do Pacto Verde Europeu como programa de governo da Comissão Europeia presidida por Ursula von der Leyen em julho de 2019 e como proposta detalhada em dezembro do mesmo ano<sup>12</sup>. Por outro, o surgimento da necessidade de uma maior «autonomia estratégica» da UE, já proposta na Estratégia Global da UE (EUGS, na sigla em inglês) de 2016 por iniciativa da então alta representante Federica Mogherini<sup>13</sup> e que, a partir de 2019, seu sucessor Josep Borrell converterá no elemento central da política exterior da União. Nas palavras de Max Bergmann, trata-se de um «despertar geopolítico» da UE<sup>14</sup>.

---

12. U. von der Leyen: «Discurso de abertura en la sesión plenaria del Parlamento Europeo», Estrasburgo, 16/7/2019; Comissão Europeia: *El Pacto Verde Europeo*, com(2019) 640 final, Bruxelas, 11/12/2019.

13. UE: *Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte. Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la UE*, Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), Bruxelas, 6/2016. V. tb. J.A. Sanahuja: «The EU Global Strategy: Security, Narratives, Legitimacy and Identity of an Actor in Crisis» em Zhaklin V. Yaneva e Marzia Scopelliti (eds.): *The Routledge Handbook of European Security Law and Policy*, Routledge, Londres, 2019.

14. M. Bergmann: «Europe's Geopolitical Awakening: The Pandemic Rouses a Sleeping Giant» em *Foreign Affairs*, 20/8/2020.

É importante esclarecer que o Pacto Verde Europeu não é somente uma política setorial de mitigação e adaptação às mudanças climáticas, ou de cuidado com a biodiversidade. Segundo a Comissão, trata-se de uma estratégia integral para «transformar a UE em uma sociedade equitativa e próspera, com uma economia moderna, eficiente no uso dos recursos e competitiva», priorizando a dimensão humana de maneira «justa e integradora». A dimensão sociopolítica do Pacto é expressamente reconhecida: o objetivo é recuperar a confiança dos cidadãos e «associar os cidadãos em toda sua diversidade com as autoridades (...) e os setores econômicos»<sup>15</sup>.

Trata-se de um programa de grande ambição e potencial transformador. Ele parte de uma Lei do Clima para atingir a neutralidade climática em 2050 e de diferentes iniciativas para a descarbonização do *mix* de energia via fontes renováveis, como a solar fotovoltaica, a eólica marinha e o hidrogênio verde; o trânsito rumo à economia circular, menos intensiva em recursos naturais; um programa maciço de reabilitação de edifícios para melhorar seu isolamento; a aposta pela mobilidade sustentável e inteligente; uma estratégia de conservação da biodiversidade e da reforma da agricultura e do uso do solo, com a estratégia «da fazenda ao prato». Para isso, serão implementadas medidas de fiscalidade «verde» e corretoras do mercado com a reforma do sistema de comércio de direitos de emissão. Em um contexto altamente financeirizado e ante uma visível «armadilha de liquidez» com juros negativos, assume-se a necessidade de reorientar o sistema financeiro e o capital privado para a transição ecológica, com o papel central do investimento público massivo<sup>16</sup>. Também são contempladas medidas para aliviar os custos do ajuste, como o que terão de enfrentar, em um exemplo frequente, os mineiros de carvão na Polônia e em outros países da Europa Central, que perderão seus empregos e precisarão de alguma saída para trabalhar. Finalmente, de maneira explícita, o Pacto Verde propõe uma ampla estratégia de política industrial em setores como de energia, tecnologias digitais ou automobilística, incentivando a eletromobidade. Com isso, a UE responde às dinâmicas de desglobalização centrando-se na reconversão produtiva e no crescimento de seu próprio mercado interno, assumindo que já entrou em um novo ciclo econômico global de retração das cadeias produtivas. Por isso, como se verá, o Pacto Verde serve às aspirações de autonomia estratégica da UE.

## **O Pacto Verde Europeu não é somente uma política setorial de mitigação e adaptação às mudanças climáticas**

---

15. Comissão Europeia: op. cit., p. 2.

16. Gita Gopinath: «Global Liquidity Trap Requires a Big Fiscal Response» em *Financial Times*, 2/11/2020.



Tudo que foi mencionado integra elementos presentes nas propostas progressistas do *Green New Deal* [Novo Pacto Verde] sobre desfinanciização, investimento e dívida pública, geração de emprego e «transição justa»<sup>17</sup>. Mas o Pacto Verde Europeu também é o resultado de compromissos entre governos, atores privados e as forças políticas dominantes da UE, particularmente a centro-direita que assumiu a Presidência da Comissão e mantém maioria no Parlamento Europeu. Como assinala Daniela Gabor, o Pacto Verde é em boa medida uma

**O Pacto Verde é uma estratégia de financeirização do desenvolvimento e da transição ecológica**

estratégia de financeirização do desenvolvimento e da transição ecológica, o que a autora denomina «Consenso de Wall Street». Dessa forma, mais que nos bancos públicos, o protagonismo se situa nas finanças privadas, com o Estado ocupando papel subsidiário como garantidor e redutor de riscos. São propostas para isso novas fórmulas de associação público-privada

buscam assegurar a realização do capital por meio de emissões de bônus verdes e investimentos em energias renováveis segundo uma taxonomia de finanças sustentáveis e critérios ambientais, sociais e de governança corporativa (ASG), cuja definição cabe em parte ao próprio setor financeiro<sup>18</sup>. Dessa forma, o que estaria em jogo é assegurar a viabilidade da globalização financeira diante da ascensão dos movimentos em favor da justiça climática e de um «novo pacto verde»<sup>19</sup>.

O Pacto Verde Europeu tem também uma importante dimensão exterior, dada a natureza global da emergência climática. Promover a transição ecológica e, em particular, o Acordo de Paris, deverá ser uma meta central na política exterior e de segurança da UE, e, com relação a essa última, um reconhecimento da emergência climática como ameaça e fonte de instabilidades. Isso suporá uma diplomacia ambiental mais determinada nos fóruns multilaterais e nas relações bilaterais com os EUA, China, outros sócios na vizinhança, África, Ásia e América Latina, tanto em âmbitos inter-regionais como bilaterais, para estabelecer «alianças verdes» que incentivem maior ambição nos objetivos de descarbonização e neutralidade climática<sup>20</sup>. Como mencionado, também é contemplada uma tarifa externa para tributar importações intensivas em carbono. Em suma, tal abordagem utilizaria o peso

17. Ver Ann Pettifor: *The Case for a New Green Deal*, Verso, Londres, 2019; e David Roberts: «The Green New Deal, Explained» em *Vox*, 30/4/2019.

18. Comissão Europeia: «Taxonomy: Final Report of the Technical Expert Group on Sustainable Finance», Bruxelas, 3/2020.

19. D. Gabor: «The Wall Street Consensus» em *SocArXiv*, 2/7/2020.

20. Wulf Reiners e Sven Grimm: «The European Green Deal Must Turn Global» em *The Current Column*, German Development Institute, 14/12/2020.

econômico da UE para promover padrões ambientais mais exigentes nas cadeias de valor mundiais, em um exemplo do que Anu Bradford chama de o «poder regulatório» da UE e que constitui uma das manifestações mais notáveis, embora pouco visíveis, do papel da União nos assuntos mundiais<sup>21</sup>.

A liderança climática já fazia parte da narrativa e da identidade internacional da UE, mas isso suscita problemas de coerência de políticas, em matéria de comércio ou financiamento do desenvolvimento. Os objetivos climáticos deverão supor 40% das alocações do instrumento financeiro da cooperação destinadas ao desenvolvimento da UE para o MFF 2021-2027, que deverá assim abandonar os projetos de combustíveis fósseis e se concentrar em fontes renováveis e maior eficiência. Eles também abrangem a política comercial, como ilustram os debates sobre o Acordo UE-Mercosul e o desmatamento da Amazônia. O Pacto Verde Europeu defende a necessidade de adicionar aos futuros acordos de associação da UE um compromisso vinculante com a ratificação e a aplicação coletiva do Acordo de Paris, a modo de cláusula ambiental análoga à cláusula democrática incluída obrigatoriamente em todos os acordos da UE com outros países desde a década de 1990<sup>22</sup>.

### **Buscando um lugar no mundo: autonomia estratégica e «Doutrina Sinatra»**

A deterioração do ambiente estratégico na vizinhança, o declinante compromisso dos EUA com a OTAN, os processos de mudança de poder, o surgimento de novos riscos nos âmbitos climático e tecnológico, e o retrocesso da ordem internacional liberal e da democracia em escala mundial levaram a UE a uma profunda revisão de sua EUGS. Sua primeira versão, «Uma Europa segura em um mundo melhor», elaborada em 2003 sob a direção de Javier Solana como alto representante, mostrava uma visão confiante e otimista da globalização e das possibilidades de levar ao plano multilateral o *ethos* cosmopolita e a prática de governança multinível da UE. Lançada em 2016 por Mogherini, a nova EUGS descrevia um mundo hostil e relutante a ser reformado, «mais interconectado, disputado e complexo», no qual a própria existência da UE estava em questão, e reivindicava «uma Europa mais forte» e mais autônoma. Em parte, essa mudança de perspectiva refletia a ascensão da extrema direita

---

21. A. Bradford: *The Brussels Effect: How the European Union Rules the World*, Oxford UP, Oxford, 2020, p. 207.

22. J.A. Sanahuja: «Acordo Mercosul-UE: por uma cláusula ambiental vinculativa» em *Folha de S. Paulo*, 16/10/2020.

na UE e a difusão ao centro político de seus discursos de securitização das migrações ou das relações internacionais.

Mas o mais relevante era a revisão das relações da UE com os EUA, que estavam demolindo o sistema multilateral com a administração Trump, e com uma China que se mostrava mais nacionalista, assertiva e autoritária. Ao falar de uma «Comissão geopolítica», a presidenta Von der Leyen reconhecia basicamente que não se podia seguir dando como certa a ordem internacional liberal; e que a UE não podia ignorar a política de poder e a concorrência interestatal.

A pandemia de covid-19 também foi um catalisador do debate sobre a autonomia estratégica e a relação com a China ao revelar a extraordinária dependência que a UE tinha das cadeias de abastecimento transnacionais, especialmente as originadas no país asiático. Na primeira onda da pandemia, descobriu-se que a UE não produzia medicamentos essenciais (como o paracetamol) ou respiradores, e que ela se viu desarmada diante da «diplomacia de máscaras» realizada pela China. Tudo isso suscitou um intenso debate – novamente, com fortes matizes securitários – sobre o imperativo estratégico de recuperar capacidades industriais autônomas<sup>23</sup>.

A princípio, nas palavras do alto representante Borrell, o propósito da autonomia estratégica da UE seria evitar «ver-se aprisionada» entre os EUA e a China diante das pretensões desses atores de estabelecer um sistema internacional baseado em uma nova bipolaridade ou uma reedição da Guerra Fria<sup>24</sup>. Cabe precisar que essa expressão foi parte de discursos nacionalistas ou eleitoreiros, mas não responde à realidade de profunda interdependência que caracteriza as relações de ambos os atores entre si e com o restante do mundo<sup>25</sup>.

Para isso, segundo Borrell, a UE deve ser capaz de «agir à sua maneira», razão pela qual se fale de uma «Doutrina Sinatra» – em referência à canção «My Way» –, embora outros meios prefiram chamar de «doutrina Borrell»<sup>26</sup>. Isso supõe ver o mundo com lentes próprias, defender seus valores e interesses, e «falar a linguagem do poder», como outras

**A UE deve ser capaz de «agir à sua maneira», razão pela qual se fale de uma «Doutrina Sinatra» – em referência à canção «My Way» –**

23. J. Borrell: «The Post-Coronavirus World is Here Already», resumo de políticas, European Council on Foreign Relations, 4/2020.

24. J. Borrell: «La doctrina Sinatra» em *Política Exterior* Nº 197, 2020.

25. J.A. Sanahuja: «¿Bipolaridad en ascenso? Análisis equívocos frente a la crisis de la globalización» em *Foreign Affairs Latinoamérica* vol. 20 Nº 2, 4-6/2020.

26. J. Borrell: «La doctrina Borrell» em *Le Grand Continent*, 14/12/2020.

potências, utilizando melhor os instrumentos que a UE possui, particularmente, a influência (*leverage*) que supõe seu mercado interno.

Soberania ou autonomia estratégica – os dois termos são utilizados indistintamente – é um conceito que alude à condição de ator (*actorness*) da UE e a sua agência, e permite que a UE possa proceder de forma autônoma e escolher se age ou não, quando e em que áreas, com países afins. A autonomia estratégica implica a capacidade tanto de decidir como de implementar decisões de uma maneira autônoma. Ela não se refere à autossuficiência, mas a contar com os meios e as ferramentas para reduzir a dependência do exterior em áreas consideradas estratégicas, como a política exterior e de segurança, a economia ou a energia. Cabe acrescentar que os pré-requisitos para a autonomia estratégica seriam a visão estratégica comum, a vontade política – um termo que aqui sugere a possibilidade de tomar decisões por parte de um ator político complexo, como a UE – e as capacidades autônomas para atuar<sup>27</sup>.

A visão comum está sendo desenvolvida por meio de um «compasso estratégico» que comporta uma análise comum de ameaças e riscos, e um diálogo com as estratégias nacionais de segurança e defesa, que se pretende concluir em 2022. Enquanto isso, reaparecem velhos dilemas estratégicos da Europa, em particular, com relação ao vínculo transatlântico, entre norte e sul, e perante a Rússia e o leste da Europa. Por exemplo, a chamada «Doutrina Macron» faz uma leitura da autonomia estratégica, seja em defesa ou em política industrial, mais autossuficiente, fechada e protecionista, com ecos neogaullistas<sup>28</sup>. Na Alemanha, a ministra de Defesa Annegret Kramp-Karrenbauer respondeu lembrando a importância do vínculo atlântico. O próprio Borrell destacou que reforçar vínculos com outros países e regiões, com posições próprias, fortalece a autonomia estratégica da UE, não o contrário. E, nesse debate, surge novamente uma evidência: a UE e seus Estados membros precisarão assumir mais custos, políticos e em orçamento e recursos, se realmente quiserem atingir esse objetivo.

Essas lentes próprias da «Doutrina Sinatra» já oferecem um novo olhar sobre a China, mais receoso e exigente que antes. O mesmo alto representante descreve em termos muito duros a evolução da política mundial chinesa, antes promotora de uma «ascensão harmoniosa» e agora mais expansionista e militarista em sua vizinhança, particularmente no mar da China

---

27. Suzanna Anghel: «Strategic Sovereignty for Europe», European Parliament Research Service PE 652.069, 9/2020. V. tb. Giovanni Grevi: «Strategic Autonomy for European Choices: The Key to Europe's Shaping Power», relatório para discussão, European Policy Center, 19/7/2019.

28. «La doctrina Macron. Una entrevista con el presidente francés» em *Le Grand Continent*, 16/11/2020.

Meridional, e mais agressiva em suas formas, com a diplomacia dos «lobos guerreiros». A isso, somam-se seu autoritarismo, agora reforçado com novas tecnologias e mais visível em Hong Kong; sua posição revisionista com relação ao multilateralismo; e sua expansão econômica e busca da liderança tecnológica, que já afeta interesses ocidentais, especificamente da UE<sup>29</sup>.

Essa proposição, mais firme e crítica, mas também mais argumentativa, não deve ser equiparada ao discurso da administração Trump, que culpabiliza a China. Nos EUA, o *China bashing* [o «golpe» chinês] é parte de uma guinada para a ultradireita dos republicanos e serviu para legitimar uma política danosa de confrontação, guerras comerciais e «desconexão» econômica. Na UE, o resultado é uma estratégia mais sutil e complexa, na qual a China é considerada um competidor econômico e rival sistêmico, mas importante sócio no comércio e na cooperação, com objetivos em comum diante das mudanças climáticas ou da luta contra a covid-19, e em negociações nas quais será preciso encontrar saídas equilibradas para os interesses de ambas as partes. A partir dessa visão, a UE renovou sua estratégia com relação à China em março de 2020 (a anterior datava de 2016)<sup>30</sup> e, desde então, vem mantendo diversas reuniões de alto nível para redefinir o relacionamento mútuo. A UE também revisou várias políticas para enfrentar a desinformação procedente da China, combater seu «multilateralismo seletivo», exigir do país reciprocidade no acesso aos mercados, no tratamento do investimento e nas ajudas públicas, e evitar que os investimentos de empresas chinesas afetem interesses fundamentais da UE. Nesses aspectos, a UE se aproxima à visão anunciada pela administração Biden e propõe renovar o vínculo transatlântico para defender a ordem liberal internacional – particularmente, com a proposta de Biden de uma cúpula de democracias – e uma agenda comum perante a China em tecnologias críticas<sup>31</sup>.

Quanto à tomada de decisões, a «Doutrina Borrell» aborda muitos aspectos já tratados na EUGS em 2016: as políticas exterior, de segurança e de defesa requerem unanimidade por serem competências dos Estados membros e de construção intergovernamental. Para que tenham eficácia, elas necessitam da maioria qualificada, o que Borrell reivindica, ainda que seja possível avançar com um maior uso dos recursos de geometrias variáveis e cooperação estruturada, abstenção construtiva e a própria iniciativa do alto representante e do Serviço Europeu de Ação Externa (SEAE). Para «falar

---

29. J. Borrell: «La doctrina Sinatra», cit., p. 48.

30. Comissão Europeia e Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança: «EU-China: A Strategic Outlook», JOIN(2019) 5 final, Bruxelas, 13/3/2019.

31. Comissão Europeia e Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança: «A New EU-US Agenda for Global Change», JOIN(2020) 22 final, Bruxelas, 2/12/2020.

com a linguagem do poder», também é necessária uma ação mais integrada e coerente por parte do SEAE e da Comissão, ainda dominada por uma atuação tecnocrática e fragmentada em «silos»: em comércio, cooperação para o desenvolvimento, clima, energia ou migrações. Como consequência da divisão de competências na própria Comissão, a coerência e a direção política do conjunto por parte do SEAE e do alto representante ainda não estão asseguradas.

A autonomia estratégica remete a uma agenda de capacidades mais ampla, em assuntos como os regimes de sanções – com inovações como as aplicáveis a responsáveis por ciberataques – e a defesa comercial. Ela se estende à defesa, com diversas iniciativas cuja análise vai além dos limites deste artigo, e abarca, finalmente, o conjunto das políticas da UE: em energia, comércio e inclusive o papel do euro como moeda de reserva. Também incidem o Pacto Verde Europeu e as estratégias digital e de política industrial da União, que são propostas de forma expressa com a visão geopolítica da soberania europeia<sup>32</sup>. Mais que a falta de capacidades materiais, os limites se encontram na fragmentação de políticas e da falta de acordo no seio da UE, como ilustra o caso da tecnologia 5G.

### **Uma UE geopolítica e as relações com a América Latina e o Caribe**

O que significa, na América Latina e no Caribe, uma UE geopolítica e uma maior autonomia estratégica? Como se implementa a «Doutrina Sinatra» nas relações birregionais? Ela supostamente levaria adiante uma estratégia de implicação construtiva em direção à América Latina e ao Caribe, e contaria com voz própria no momento de promover coalizões efetivas com os governos e atores relevantes, em cada caso, na região. Trata-se de impulsionar coalizões flexíveis e abertas que permitam conjugar interesses mútuos diante da crise da globalização e do multilateralismo, e abrir opções à política de poder de outros atores externos, além de afirmar os valores em comum perante aqueles que os desafiam em ambas as regiões com posicionamentos iliberais, ultranacionalistas e de extrema direita.

### **O que significa, na América Latina e no Caribe, uma UE geopolítica e uma maior autonomia estratégica?**

---

32. Comissão Europeia: «Strategy on Shaping Europe's Digital Future», COM(2020) 67 final, Bruxelas, 19/02/2020; e «A New Industrial Strategy for Europe», COM(2020) 102 final, Bruxelas, 10/3/2020.

Para a UE, isso exige uma ação mais coerente, que combine objetivos e meios em diferentes áreas de ação, assumindo que as questões de comércio, meio ambiente e desenvolvimento sustentável são também assuntos de política exterior, em uma lógica mais repolitizada e integrada. Um exemplo é a vinculação do Acordo UE-Mercosul com o Acordo de Paris sobre mudanças climáticas, que tem servido como elemento de contenção diante do risco de retirada do Brasil do Mercado Comum do Sul (Mercosul) e seu alinhamento com os EUA, e elevado os custos da nefasta política ambiental de Bolsonaro. Isso implica também um compromisso mais forte e mais investimento de capital político, recuperando, em primeiro lugar, o diálogo de alto nível. Desde 2015, em decorrência das fraturas provocadas pela crise venezuelana e pela perda de peso da América Latina na política exterior da UE, não são realizadas cúpulas birregionais, e somente cinco anos depois, em dezembro de 2020, foi celebrada uma reunião ministerial informal, da qual saiu o compromisso de organizar uma cúpula no final de 2021.

Seja ou não possível essa cúpula, a estratégia para a América Latina e o Caribe proposta pela Comissão em abril de 2019 convoca a desempenhar um papel político mais ativo unindo esforços com os países e atores sociais mais dispostos, mediante «geometrias variáveis», evitando o menor denominador comum das cúpulas e um enfoque único que impeça de reconhecer a diversidade da região. Assim, pode-se atuar com uma combinação criteriosa de ação bilateral e regional, com agrupamentos *ad hoc*, com governos e outros atores, adaptados a cada caso<sup>33</sup>.

Um exemplo dessa atuação mais autônoma e flexível seria a tradicional recusa das sanções da Lei Helms-Burton impostas contra Cuba. Em 2017, o governo de Trump decidiu aplicar plenamente essa lei, que até aquele momento se encontrava parcialmente em suspenso. Em resposta, a UE atualizou seu «Estatuto de bloqueio», que permite que os afetados por sanções decorrentes dessa lei possam iniciar ações legais em território da UE contra as empresas estadunidenses que as tenham aplicado. Uma lógica similar pode ser vista no posicionamento da UE na crise da Venezuela, com o estabelecimento do Grupo de Contato Internacional e a recusa das sanções generalizadas dos EUA, que, embora não sejam sua causa, estão agravando a crise humanitária vivida pelo país. Também cabe mencionar a atuação coordenada dos Estados membros da UE que integram o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), impulsionada pelo alto representante, diante da candidatura proposta pela administração Trump para presidir a instituição.

---

33. Comissão Europeia e Alta Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança: «Comunicación conjunta al Parlamento Europeo y al Consejo. La Unión Europea, América Latina y el Caribe: aunar fuerzas para un futuro común», JOINT(2019) 6 final, Bruxelas, 16/4/2019.

A falta de acordo na América Latina para defender uma candidatura própria permitiu que fosse eleito o candidato dos EUA, mas a posição da UE foi um exemplo de autonomia estratégica em defesa do multilateralismo que, ao se colocar do lado latino-americano, também havia contribuído para afirmar a autonomia dessa região.

Por isso, os acordos de associação, como o hoje questionado Acordo UE-Mercosul, não devem ser vistos como meros «TLC» ou acordos de livre comércio. Eles possuem um acentuado caráter geopolítico: são ferramentas para a autonomia estratégica de ambas as regiões diante da crise da globalização e de uma suposta bipolaridade entre os EUA e a China, que situaria a América Latina e a UE em uma posição de subordinação estratégica. Nem o Mercosul nem a UE foram constituídos como meras áreas de livre comércio, e um acordo entre eles tampouco pode ser considerado, de maneira reducionista, nesses termos. Os acordos podem ser vistos também como um espaço comum de diálogo de políticas e convergência regulatória para a mudança dos modelos de produção e consumo. Ainda que haja incoerências entre esse Acordo e o Pacto Verde Europeu, isso não implica sua recusa, mas sua adaptação para que sirva a uma transição produtiva verde em ambos os grupos regionais.

Nesse contexto, é preciso lembrar que ante a América Latina e o Caribe, uma UE geopolítica que deseja conciliar interesses e valores precisa assumir uma agenda social mais ampla. A UE é agora o único ator global que se aproxima da América Latina com políticas centradas nas preocupações fundamentais de suas sociedades: inclusão social, igualdade de gênero, emprego, qualidade da democracia, direitos humanos, segurança e paz, meio ambiente e tudo que integra a Agenda 2030 e supõe a renovação do «contrato social». Em particular, a relação birregional é uma oportunidade para que a UE desenvolva a dimensão externa do Pacto Verde Europeu e para que a América Latina possa avançar em seus objetivos de transição ecológica e neutralidade climática, aspectos que integram o Acordo de Paris. Nesse contexto, a covid-19 é a questão mais urgente nessa relação ao mesmo tempo social e geopolítica. A ação da UE e a relação birregional podem ser mais eficazes por meio de uma resposta multilateral robusta em matérias como o acesso ao financiamento externo, o tratamento da dívida da região ou o acesso universal e equitativo às vacinas. Mais que para o retorno à normalidade, as crises sistêmicas como a gerada pela covid-19 são uma oportunidade para a mudança. Como se observou no diálogo ministerial de 14 de dezembro, além de preservar meios de vida e atividade produtiva, a cooperação birregional deveria promover uma estratégia de recuperação e saída da crise que seja digital e verde, mas também – e sobretudo – social e que reafirme dessa forma a relevância geopolítica dessa relação. ☐