

As filosofias de integração regional: União Europeia, Mercosul, Bricsⁱ

Federico Losurdo

Università degli Studi di Urbino Carlo Bo
Itália

lattes.cnpq.br/4858979250367669

 orcid.org/0000-0002-1934-436X
federico.losurdo@uniurb.it

 @percursos_revista

 /revpercursos

Para citar artigo:

LOSURDO, Federico. As filosofias de integração regional: União Europeia, Mercosul, Brics. **PerCursos**, Florianópolis, v. 26, e0503, 2025.

 <http://dx.doi.org/10.5965/19847246262025e0503>



As filosofias de integração regional: União Europeia, Mercosul, Brics

Resumo

Por muitas décadas, as formas de integração regional na Europa foram apresentadas como o modelo ideal-típico para as demais experiências de integração regional no mundo, inclusive na América Latina. Entretanto, hoje o quadro mudou drasticamente. A União Europeia atravessa uma verdadeira “crise orgânica”. Não se trata de uma crise conjuntural, ligada a uma das múltiplas emergências que periodicamente atingem o Velho Continente, mas de uma crise estrutural que atinge o núcleo da sua legitimidade: o Estado social sacrificado em nome de uma economia de guerra. É precisamente nesse contexto que se faz necessário ousar um verdadeiro “movimento de cavalo”, abrindo um diálogo com os BRICS, que representam uma forma inovadora de integração entre Estados pertencentes a diferentes áreas regionais do mundo.

Palavras-chave: integração regional; crise orgânica; estado social; Brics; Mercosul.

The Philosophies of Regional Integration: European Union, Mercosur, Brics

Abstract

For many decades, the forms of regional integration in Europe were presented as the ideal-typical model for all other integration experiences worldwide, including in Latin America. Today, however, the picture has changed dramatically. The European Union is undergoing a genuine “organic crisis.” This is not a conjunctural crisis, linked to one of the many recurring emergencies affecting the Old Continent, but rather a structural crisis that strikes at the very core of its legitimacy: the welfare state, increasingly sacrificed in the name of a war economy. It is precisely in this context that there is a need to attempt a bold “knight’s move” by initiating a dialogue with the BRICS, which represent an innovative form of integration among states belonging to different regional areas of the world.

Keywords: regional integration; organic crisis; welfare state; Brics; Mercosur.

1 Introdução

A doutrina predominante tende a enfatizar as *analogias* entre a integração regional no espaço europeu e no espaço latino-americano, chegando, por vezes, a uma verdadeira *sobreposição* entre ambas. Partindo da premissa de que a União Europeia constituiria o modelo ideal e paradigmático, essa doutrina propõe a aplicação à experiência latino-americana de categorias e princípios alheios à sua trajetória histórica. Trata-se de um fenômeno de “imitação constitucional” que ignora as peculiaridades de cada processo. Um exemplo emblemático é a referência ao chamado direito comunitário do Mercosul, feita apesar da ausência de uma característica central da integração europeia, a *supranacionalidade*, atributo que, notoriamente, está ausente na organização institucional do Mercosul¹.

Este ensaio, ao contrário, se propõe salientar as diferenças e as *originalidades* de cada experiência de integração, considerando seus contextos histórico, geográfico, econômico-social e cultural. Parte-se da convicção de que somente a partir dessa perspectiva será possível pensar de forma proveitosa um *diálogo* entre as duas formas de integração regional². A diferença fundamental, frequentemente excluída pela doutrina de viés eurocêntrico é que os países europeus foram potências *colonizadoras*, enquanto os países latino-americanos foram *colonizados* justamente por esses europeus.

França, Alemanha, Itália, Bélgica e Países Baixos iniciaram o processo de integração europeia no momento em que deixaram de ser “impérios” coloniais. A

¹ Ver: VENTURA, Deisy de Freitas Lima. *Direito comunitário do Mercosul*. São Paulo: APGIQ, 1997; NASCIMENTO, Claudia Lyra. O dilema da incorporação das normas do Mercosul no ordenamento jurídico brasileiro. *Revista de Informação Legislativa*, v. 43, n. 172, p. 175-184, 2006; SÁNCHEZ, Alberto M. *Derecho de la integración: un recorrido múltiple por las experiencias de la Unión Europea y del Mercosur*. Buenos Aires: RAP, 2004; SALDANHA, Jânia Maria Lopes. *Cooperação jurisdicional: reenvio prejudicial: um mecanismo de direito processual a serviço do direito comunitário. Perspectivas para sua adoção no Mercosul*. Porto Alegre: Ed. Livraria do Advogado, 2001.

² Na mesma direção: CARDUCCI, Michele. Le integrazioni regionali dell’America latina: fra “pre-teorie” dell’integrazione, filosofie costituzionali europee e universalismo costituzionale latino. *Eunomia. Rivista semestrale di Storia e Politica Internazionali*, [s. l.], n. 1, p. 319-366, 2015; MACEDO, Paulo Emílio Vauthier Borges de. The Foundational Myth of Mercosur and the European Union Analogy. *German Law Journal*, n. 20, p. 734-747, 2019; GALINDO, Bruno. *Teoria intercultural da constituição: a transformação paradigmática da teoria da constituição diante da integração interestatal na União Europeia e no Mercosul*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006; MALAMUD, Andrés. Latin American Regionalism and EU Studies¹. *Journal of European Integration*, v. 32, n. 6, p. 637-657, 2010.

reconstrução europeia do pós-guerra, favorecida pelo Plano Marshall (1947)³, partiu de economias já industrializadas, com infraestrutura avançada e alguma experiência de cooperação, ainda que marcada por rivalidades históricas. Esses países mantinham acesso privilegiado a matérias-primas e a mercados externos, inclusive por meio de suas ex-colônias. Desde o início, os Estados fundadores, a começar pela França, exigiram que as próprias colônias e territórios ultramarinos fossem associados à nova Comunidade econômica europeia⁴.

Vale lembrar que a Declaração Schuman, a pedra angular da integração europeia, afirmava que o desenvolvimento do continente africano era um objetivo essencial da Europa (União europeia, 1950)⁵. Tal enunciado não se limitava a um gesto altruísta ou *solidário*: significava, também, preservar laços estratégicos com ex-colônias e territórios africanos, garantindo mercados de matérias-primas e assegurando um controle político e militar sobre regiões que, de outro modo, poderiam cair na esfera de influência soviética.

Os países latino-americanos foram, ao contrário, ex-colônias que conquistaram sua independência no século XIX. Esse processo foi complexo e heterogêneo. Na América Hispânica, a independência ocorreu por meio de um processo revolucionário e “militarizado”, que resultou na fragmentação do império espanhol e no surgimento de diversos Estados nacionais, dotados de constituições republicanas, mas marcados por fortes instabilidades políticas e conflitos internos⁶. No Brasil, deu-se uma independência conservadora caracterizada essencialmente pela transferência da Corte portuguesa para Rio de Janeiro e pela manutenção de grande parte da estrutura social, econômica e administrativa do período colonial⁷.

³ O Plano Marshall previa o fornecimento pelos EUA de financiamento significativo para a reconstrução de cidades europeias, mas com a condição de que os partidos comunistas fossem excluídos dos governos nacionais.

⁴ A Parte IV do Tratado de Roma criou o “Regime de Associação dos Países e Territórios Ultramarinos”. A associação previa: acesso preferencial das exportações desses territórios ao mercado europeu; financiamentos do Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED) para projetos locais; abertura gradual dos territórios às exportações europeias.

⁵ Para aprofundar: HANSEN, Peo, JONSSON, Stefan. *Eurafrica: the untold history of european integration and colonialism*. Londres: Bloomsbury, 2014.

⁶ Ver: CHIARAMONTE, José Carlos. *Nación y Estado en Iberoamérica: el lenguaje político en tiempos de las independencias*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana, 2004; LYNCH, John. *Las revoluciones hispanoamericanas 1808-1826*. Madrid: Editorial Ariel.

⁷ Veja o clássico de BUARQUE DE HOLANDA, Sergio. *Raízes do Brasil*. 27. ed. São Paulo: Companhia das letras, 1995.

A fragmentação da América Hispânica e a “centralização” brasileira geraram dois horizontes distintos de integração regional: de um lado, um mosaico de Estados hispânicos marcados por rivalidades históricas e cicatrizes coloniais; de outro, um Brasil autônomo, expressão de um protagonismo geográfico e político, mas relativamente isolado, cuja liderança é ainda aceita com reservas por parte dos demais países. Desta forma, os processos de integração regional na América Latina ainda carregam o peso de heranças coloniais: elevada desigualdade social, forte concentração fundiária, elites políticas e econômicas restritas, limitada base industrial e tecnológica e alta vulnerabilidade a choques externos⁸.

2 O diferente valor da soberania nacional

A partir dessa diferença fundamental, torna-se possível compreender as distintas abordagens à questão da *soberania nacional*.

Após as duas guerras mundiais, algo que alguns historiadores qualificaram como o suicídio coletivo da Europa⁹, as elites políticas e intelectuais europeias passaram a considerar a soberania estatal em sentido “absoluto” como uma das causas estruturais da “guerra total” e do nazifascismo. O nacionalismo agressivo teria preparado o terreno propício para a mobilização total da sociedade e da economia, culminando na deflagração da guerra inter-imperial. Hans Kelsen, por exemplo, defendia que o direito internacional deveria tornar-se o novo sujeito soberano do mundo do pós-guerra, capaz de limitar juridicamente os poderes dos Estados e prevenir novos conflitos sistêmicos (Kelsen, 1990, p. 230).

A partir da consciência desse trágico passado, o processo de integração europeia buscou transferir parcelas de soberania para instituições supranacionais, uma “soberania compartilhada”, sobretudo nos campos econômico e, idealmente, no político¹⁰.

⁸ Ver: SANTOS, Milton. *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*. São Paulo: Record, 2000.

⁹ Ver: HOBBSBAWM, Eric. *Era dos extremos*. São Paulo: Companhia das letras, 1995.

¹⁰ A integração supranacional era um antídoto à soberania irrestrita. Nesse sentido, é emblemático o art. 11 da Constituição italiana: se por um lado afirma que a soberania pertence ao povo, por outro, reconhece que esse mesmo povo pode consentir, em condições de reciprocidade, em limitar a soberania nacional em favor de ordenamentos supranacionais voltados à paz e à justiça entre as nações. Uma formulação que é

A filosofia federal da integração europeia, no desenho utópico do Manifesto de Ventotene de Altiero Spinelli, nunca se materializou. Com a divisão da Europa em dois blocos, a futura federação europeia só poderia envolver a Europa Ocidental pró-americana, excluindo assim aquela área da Europa Central que tradicionalmente sempre fez parte da civilização europeia. Além disso, dentro dos Estados da Europa Ocidental, o apoio político aos planos federativos europeus era fraco devido à oposição da direita (defensores da soberania nacional) e da esquerda (em particular os partidos comunistas), que não viam com bons olhos uma integração europeia entendida como bastião antissoviético.

A filosofia “funcionalista”, ao contrário da “federalista”, sempre fez questão de deixar em segundo plano a questão do enfoque constitucional do processo de integração europeia e de suas implicações institucionais de longo prazo. Os pais fundadores da Europa comunitária e os defensores do funcionalismo de inspiração “monnetiana” compartilhavam com o “europeísmo federalista” a “meta final” da “Federação”. Contudo, a Federação à qual eles aspiravam não previa nenhuma construção constitucional-estatal (uma “Federação sem Estado”), e sua realização estava confiada a um processo de longo prazo, gradual, empírico e incremental¹¹.

Nos países da América Latina a trajetória é quase oposta. A soberania nacional não era o “problema a superar”, mas o objetivo central, símbolo de *emancipação* política, autonomia econômica e dignidade internacional. Nos processos de integração (Mercosul, CAN, UNASUL), a preservação da soberania nacional foi princípio explícito que muitas vezes freou avanços institucionais. Essa diferente concepção da soberania reflete-se no plano institucional. A UE combinou instituições *supranacionais*, capazes de tomar decisões vinculantes sobre os Estados-membros (Comissão, Tribunal de Justiça, Banco

um reflexo também da tradição política comunista: como disse exemplarmente Antonio Gramsci, «a meta final é o internacionalismo, mas o ponto de partida é a soberania nacional» (Gramsci, 2000, p. 225).

¹¹ A Europa – está escrito na mencionada Declaração Schuman – «não poderá ser feita de uma só vez, nem será construída de uma só vez; ela surgirá a partir de realizações concretas que criem, antes de tudo, uma solidariedade de fato [...]» (União europeia, 1950). Segundo o postulado, conhecido pelo nome de spillover (funcional, político), a integração de determinado setor econômico (originalmente a fusão da produção de carvão e aço, depois a realização de uma área de livre comércio) gera a necessidade, devido aos vínculos existentes entre os diferentes setores, de uma cooperação adicional em âmbitos inicialmente não previstos (por exemplo, no setor dos transportes). A impossibilidade ‘técnica’ de isolar um setor do outro gera, em suma, pressões para estender a cooperação de um setor a outro, tornando o processo de integração “automático” e “autopropulsivo”.

Central) com instituições intergovernamentais (Conselho europeu). A integração latino-americana, em geral, tem baixo grau de delegação de poderes com predominância do modelo intergovernamental.

Ao mesmo tempo, a partir da consciência de uma história comum marcada pela experiência das ditaduras apoiadas por atores “externos”, no espaço latino-americano consolidou-se uma jurisdição *supranacional* voltada à proteção dos direitos humanos, inspirada no modelo europeu do Tribunal europeu dos Direitos Humanos (TEDH)¹². Com base na Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica, assinado em 1969), a jurisprudência da Corte interamericana dos Direitos Humanos (CIDH) desenvolveu a doutrina do “controle de convencionalidade” que impõe aos Estados-parte o dever de respeitar os direitos convencionais e adequar o direito interno para garanti-los¹³. Além disso, o Estado parte deve assegurar o *effet utile* das normas convencionais, garantindo que nenhuma lei ou ato interno esvazie os direitos consagrados nos tratados. Um caso emblemático de conflito entre direito constitucional e direito convencional foi o caso relativo à anistia (Corte Interamericana de Direitos Humanos, 2010)¹⁴.

3 Estado social e integração neoliberal

Enquanto renunciavam parte de suas prerrogativas soberanas para edificar as instituições de um mercado supranacional, os seis Estados fundadores da CEE decidiram manter sob seu controle a política monetária e a política fiscal. Moeda e orçamento eram as alavancas fundamentais para preservar a integridade de seus sistemas de bem-estar

¹² Recentemente, CYRILLO, Carolina. Quatro ensaios sobre o constitucionalismo sul-americano. Rio de Janeiro: NIDH, 2024; LEGALE, Siddharta. *A Corte Interamericana de Direitos Humanos como Tribunal constitucional*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

¹³ FITERMAN TEDESCO, Thomaz. A questão da última palavra nas Cortes europeias e interamericana de direitos humanos: da margem de apreciação ao controle de convencionalidade. Dissertação de Mestrado (PUC-SP), 2019; MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. Teoria geral do controle de convencionalidade no direito brasileiro. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, DF, ano 46, n. 181, p. 113-139, jan./mar. 2009.

¹⁴ O STF, em 2010, afirmou a compatibilidade da Lei de anistia com a CF. Segundo a Suprema Corte brasileira, essa Lei implicou um perdão amplo, geral e irrestrito, bem como representou a «condição imprescindível para o processo de reconciliação e redemocratização do País» (Supremo Tribunal Federal, 2010). A Corte interamericana afirmou, ao contrário, que se trata de crimes contra a humanidade que são imprescritíveis segundo o direito internacional e insuscetíveis de anistia.

social, cuja consolidação havia contribuído para legitimar *democraticamente* as classes dirigentes nacionais do pós-Segunda Guerra Mundial. Nesse sentido, a liberalização do comércio no espaço europeu convivia com a convicção de que apenas os Estados nacionais detinham legitimidade para definir políticas sociais redistributivas destinadas a corrigir as disfunções geradas pelo próprio mercado supranacional (Losurdo, 2016, p. 25).

O fortalecimento no espaço europeu de um Estado social robusto foi favorecido por um fator geopolítico importante. O pacto social keynesiano, que articula um equilíbrio virtuoso entre mercado e Estado social, resultou de uma dinâmica *dialética* marcada pela confrontação entre os dois blocos durante a Guerra Fria. A influência ideológica e o exemplo do modelo econômico da União Soviética exerceram pressão sobre o Ocidente, levando-o a adotar e ampliar políticas de bem-estar social, não apenas como instrumento de desenvolvimento, mas também como meio de assegurar legitimidade política e coesão interna.

Esse fator geopolítico se refletiu na ordem internacional criada com os acordos de Bretton Woods (1944), que era baseada em um equilíbrio entre a progressiva abertura comercial por meio da eliminação das barreiras tarifárias e normativas (através do GATT) e limites fortes à livre *circulação dos capitais* para garantir autonomia econômica. Isso permitiu aos estados nacionais (não só europeus) preservar as produções e indústrias nacionais mais importantes e fortalecer os Estados de bem-estar, sem a ameaça constante de fuga de capitais ou crises cambiais.

A União Econômica e Monetária (criada com o Tratado de Maastricht, em vigor em 1993) foi o lógico complemento do mercado único europeu e, ao mesmo tempo, uma consequência do colapso do sistema de Bretton Woods, em 1971, quando foi aberta a “caixa de Pandora” da livre e irrestrita circulação dos capitais. A promessa do euro era blindar a Europa contra os choques provenientes dos mercados globais. Contudo, ao internalizar a lógica da constituição econômica alemã, marcada pela “austeridade competitiva”, o mercado comum configurou-se como um mecanismo disciplinar que condicionou de forma crescente a soberania econômica dos Estados-membros (Losurdo, 2016, p. 7)

Nas palavras de Wolfgang Streeck, a “União Europeia se tornou uma máquina de liberalização” (Streeck, 2014, p. 161), realizando a “profecia” de Friedrich von Hayek. Em um ensaio publicado em 1945, este autor destacou as razões pelas quais a constituição de uma “federação internacional de Estados” (Von Hayek, 1939) evoluiria inevitavelmente no sentido de uma liberalização dos mercados, com a eliminação de todas as barreiras tarifárias e regulatórias.

Em primeiro lugar, a existência de um «sistema econômico compartilhado», no qual seja garantida a livre circulação dos fatores de produção limitaria fortemente o alcance e a capacidade de intervenção pública dos Estados nacionais. Qualquer medida normativa interna que restringisse tais liberdades de circulação entraria em conflito com o direito “federal” e seria contestada pelos demais Estados-membros. Chegar-se-ia até ao caso extremo em que um Estado não conseguiria sequer impor “restrições normativas ao trabalho infantil ou à regulamentação do tempo de trabalho” (Von Hayek, 1939, p. 138)

Em segundo lugar, as intervenções de regulação do mercado tampouco poderiam ser facilmente transferidas para a dimensão supranacional. Dentro de uma federação de Estados, a diversidade de interesses é maior do que aquela existente dentro de um único Estado e é mais fraco o sentimento de pertença a uma identidade coletiva em nome da qual se legitimam intervenções públicas de redistribuição. É plausível – questionava ironicamente Hayek – que:

um camponês francês esteja disposto a pagar mais pelo fertilizante para ajudar a indústria britânica? O que o operário sueco estará pronto a pagar mais pelas laranjas para sustentar o agricultor californiano? Ou ainda, o funcionário da City de Londres estará disposto a pagar mais pelos seus sapatos ou pela sua bicicleta para ajudar o operário belga? (Von Hayek, 1939, p. 140).

Não é indiferente o fato que o Mercosul surja num momento em que a UE já caminhava para a União Econômica e Monetária¹⁵. O “espírito” da integração europeia do pós-guerra, baseado em um equilíbrio constitucional entre mercado livre e Estado social,

¹⁵ Com o Tratado de Assunção (1991), Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai estabelecem o Mercado Comum do Sul. O Protocolo de Ouro Preto (1994) deu personalidade jurídica ao bloco e uma estrutura institucional.

já estava enfraquecendo, substituído por uma lógica de cunho *neoliberal*, baseada em hiper competição, estabilidade financeira e em um Banco Central totalmente independente¹⁶.

Justifica-se a pergunta se o Mercosul, criado no auge do Consenso de Washington, acabou imitando mais essa versão neoliberal pós-Maastricht do que o modelo social europeu dos anos 1950–1970.

A resposta é menos evidente do que se poderia supor. No âmbito do Mercosul a livre circulação de pessoas teve resultados mais concretos do que a livre circulação de mercadorias. Desde o Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercosul (2002), os cidadãos dos Estados-membros podem residir, trabalhar, e se estabelecer em outro país do bloco com requisitos burocráticos reduzidos. Na prática, isso significa que podem transitar pelo território dos demais Estados-partes, utilizando apenas documentos de identidade, sem necessidade de passaporte. Além disso, os nacionais de um Estado que obtenham residência em outro, passam a ter direito à igualdade de tratamento em relação aos cidadãos do país de acolhida em matéria de direitos civis, econômicos-sociais e trabalhistas. Essa dimensão social, frequentemente subestimada, é um dos êxitos concretos do Mercosul, comparável a instrumentos europeus como o direito de residência e trabalho em qualquer Estado membro.

Por outro lado, embora o Tratado de Assunção previsse a constituição de um mercado comum, a integração comercial foi enfraquecida por diversos fatores. Em primeiro lugar, pelas fortes assimetrias econômicas: o Brasil, maior economia e detentor de vasto território, concentra cadeias produtivas estratégicas e exerce papel dominante. Isso levou a uma lista crescente de exceções à livre circulação de bens e à Tarifa externa comum (TEC) utilizadas, sobretudo, por países de menor porte (Paraguai, Uruguai) para proteger setores vulneráveis ou buscar acordos bilaterais fora do bloco. Além disso, a

¹⁶ O Banco Central Europeu foi concebido como um órgão *federal*, independente tanto dos governos nacionais quanto de outras instituições europeias (artigo 130 TUE). Essa independência tem significado "constitucional", pois está consagrada em tratados que só podem ser revisados com o consentimento de todos os Estados-membros e está até mesmo isenta de processos internos de revisão constitucional.

liderança do Brasil, nem sempre percebida como cooperativa, estimulou a tendência desses países a reivindicar flexibilização das regras¹⁷.

Se o Mercosul conseguiu avanços concretos com a livre circulação de pessoas, no plano econômico, a construção do mercado comum revelou fragilidades. A isso se somou a insuficiência de mecanismos de redistribuição de rendas. Enquanto a União Europeia tentou compensar a abertura total de mercados com robustos fundos estruturais de coesão, o Mercosul introduziu apenas o “Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul” (FOCEM). Esse instrumento buscava reduzir as disparidades regionais, mas, segundo vários autores, funcionou mais como um gesto político inspirado no modelo europeu do que como um mecanismo eficaz de compensação, em razão de recursos limitados e da ausência de institucionalização forte (Fiori, 2007).

Essa assimetria estrutural, que limita a profundidade da integração no Mercosul, ajuda a explicar a natureza do diálogo inter-regional entre UE e Mercosul. Não surpreende, portanto, que, após mais de 25 anos de negociações, em 6 de dezembro de 2024, a União Europeia e o Mercosul firmaram um acordo econômico abrangente de forte cunho comercial, que abarca tarifas, regras de origem, serviços, propriedade intelectual e sustentabilidade ambiental.

O acordo UE–Mercosul foi concebido dentro de uma lógica essencialmente neoliberal, cujo eixo é a eliminação de barreiras tarifárias e não tarifárias, visando ampliar o comércio e o investimento, sem mecanismos robustos de proteção social¹⁸. Paradoxalmente, não foi o Mercosul que bloqueou a sua ratificação, mas a própria União Europeia, em razão de divergências internas, sobretudo entre França e Alemanha, os dois principais países do bloco¹⁹. Enquanto a Alemanha apoia o acordo, projetando ganhos relevantes para seus setores industrial, em particular o automotivo e o químico, França e Polônia se opõem, reivindicando a inclusão de uma cláusula de salvaguarda que permita

¹⁷ Ver: MONTEIRO, Irving Rocha Lopes; FEIRA, Luiza Cristina de Castro; GONÇALVES, Jonas Rodrigo. Mercosul: problemas estruturais e o dilema da classificação frente aos modelos de bloco econômico. *Revista JRG de Estudos Acadêmicos*, São Paulo, Ano 6, v. VI, n. 12, p. 199-215, jan./jul. 2023.

¹⁸ Para um aprofundamento ver: SILVA, Marcos Aurélio da. Accordo UE-Mercosur: uno sguardo dall’America-Latina. *Fuori Collana*, [S. l.], n. 25, 23 Gen. 2025. Disponível em: <https://fuoricollana.it/accordo-ue-mercosur-uno-sguardo-dallamerica-latina/?print=print>. Acesso em: 01 set. 2025.

¹⁹ Após a assinatura, o texto foi submetido à revisão jurídica e à tradução nas 24 línguas oficiais da UE, o que normalmente prepara o terreno para a ratificação. No entanto, sua apresentação formal aos Estados-membros para ratificação foi adiada pela Comissão Europeia.

suspender importações agrícolas (como carne bovina, frango e açúcar), caso estas provoquem impactos nos mercados internos ou não respeitem padrões sanitários e ambientais.

4 A “crise orgânica” da União Europeia

Por muitas décadas, as formas de integração regional na Europa foram apresentadas como o modelo *ideal-típico* para qualquer outra experiência de integração regional no mundo (Carducci, 2015, p. 322). A supranacionalidade era vista como a chave do sucesso da União Europeia pela sua capacidade de superar os “pequenos” interesses nacionais. Defendia-se que instituições supranacionais, como a Comissão Europeia, o Banco Central Europeu e a Corte de Justiça, poderiam tomar decisões que *sintetizassem* as vontades nacionais, traduzindo-as em um interesse verdadeiramente “comunitário”. É verdade que tais instituições poderiam carecer de uma legitimação *democrática* direta, mas seriam dotadas de uma legitimidade *burocrática*, fundada nos bons resultados produzidos em favor dos cidadãos, resultados atribuídos às competências técnicas que apenas essas instituições possuiriam.

Hoje, porém, o quadro mudou drasticamente. A União Europeia enfrenta uma verdadeira “crise orgânica” no sentido gramsciano. Não se trata de uma crise *conjuntural*, ligada a uma das tantas emergências que atingem o Velho Continente, mas uma crise *estrutural* que atinge o núcleo da sua dupla legitimidade²⁰. Desde “a crise da dívida soberana”, as instituições supranacionais passaram a ser contestadas por movimentos e partidos de inspiração “soberanista” que reivindicam um retorno à soberania nacional como único espaço residual de defesa dos direitos sociais. Trata-se de uma crítica justa ao paradigma neoliberal que, na ausência de uma verdadeira força de esquerda capaz de organizar as contradições sociais, acabou por empurrar muitos Estados-membros para a órbita da extrema direita.

²⁰ «Os cidadãos estão diretamente representados, ao nível da União, no Parlamento Europeu. Os Estados-Membros estão representados no Conselho Europeu pelo respectivo Chefe de Estado ou de governo democraticamente responsáveis, quer perante os respectivos Paramentos nacionais, quer perante os seus cidadãos» (União europeia, 2012, art. 10).

A “crise orgânica” da UE remonta à gestão tecnocrática da crise econômica global (2008-2012), quando os mercados financeiros especularam contra o fracasso dos países depreciativamente rotulados de “PIIGS”. Tratou-se de uma gestão emergencial em detrimento da própria *rule of law*, mediante tratados intergovernamentais fora do quadro jurídico ordinário da UE. Para restaurar a “confiança dos mercados”, a UE, por um lado, impôs o Tratado sobre Estabilidade, Coordenação e Governança (Fiscal Compact, 2012), que obrigava os Estados-membros a incorporarem em seus ordenamentos internos, preferencialmente com normas constitucionais, o princípio do equilíbrio orçamentário (*balanced budget rule*). Por outro lado, criou o Mecanismo Europeu de Estabilidade (MEE, 2012), um fundo de natureza jurídica híbrida, situado entre o direito público e o direito comercial, destinado a resgatar Estados-membros em dificuldades. A assistência financeira, contudo, era condicionada à implementação de severos programas de austeridade fiscal e reformas estruturais orientadas pela lógica da hiper-competitividade.

A Grécia foi a principal “vítima” do MEE, tornando-se o protótipo do “Estado social condicionado”. Em julho de 2015, o governo de Alexis Tsipras (do partido de esquerda radical Syriza) convocou um referendo popular sobre as duras condições impostas pelos credores europeus em troca de assistência financeira. Em “represália”, o Banco Central Europeu suspendeu a liquidez de emergência aos bancos gregos, forçando o governo a impor controles de capitais e a limitar os saques bancários. Apesar da vitória expressiva do “Não” (61%) nas urnas, Tsipras foi obrigado a assinar o Acordo da Cimeira do Euro (12 de julho de 2015), “aceitando” condições ainda mais severas do que as inicialmente rejeitadas (União Europeia, 2015)²¹.

Os efeitos negativos da austeridade fiscal imposta pelas instituições de Bruxelas refletiram-se claramente no enfrentamento da pandemia, que, em sua fase inicial, atingiu com maior violência os Estados-membros que haviam promovido cortes profundos nos sistemas públicos de saúde e proteção social. Mais precisamente, tratou-se, como

²¹ O espírito desse “acordo” pode ser sintetizado nestes emblemáticos trechos: as autoridades gregas devem «desenvolver um programa de privatizações significativamente reforçado e com uma melhor governação. Serão transferidos ativos gregos de valor para um fundo independente que monetizará os ativos através de privatizações e de outros meios. A monetização dos ativos será uma das fontes para proceder ao reembolso agendado do novo empréstimo do MEE». [...] «O Governo precisa de consultar as Instituições e acordar com estas em tempo útil todos os projetos legislativos nos domínios relevantes antes de os submeter a consulta pública ou de os apresentar ao Parlamento» (União Europeia, 2015).

destacou o prestigiado periódico *The Lancet*, de uma verdadeira “sindemia” (Horton, 2020, p. 874), na qual os efeitos do vírus se somaram a vulnerabilidades estruturais agravadas pela globalização neoliberal.

O congelamento das cadeias globais do valor levou os Estados “credores” a perceberem a importância de fortalecer o mercado interno, justificando a adoção do *Next Generation EU (NGEU)*: um grande programa de recuperação financiado, pela primeira vez, por emissão conjunta de dívida europeia (750 bilhões de euros). Seus objetivos declarados eram viabilizar a transição ecológica e digital, reforçar os sistemas públicos de saúde e garantir maior coesão territorial e social entre os Estados membros. Apesar da ambição de instaurar uma política fiscal de feição federal, prevaleceu a lógica *competitiva*, estruturalmente enraizada no mercado único, sob uma lógica *redistributiva*. Como consequência, os recursos do NGEU foram absorvidos em maior medida por regiões e cidades já mais competitivas e bem-organizadas administrativamente, produzindo o efeito de ampliar em vez de reduzir as lacunas territoriais e sociais. Esse descompasso entre expectativas e resultados concretos confirma a dimensão estrutural da atual crise orgânica da UE: mesmo quando se ensaiam instrumentos inovadores de solidariedade, a lógica neoliberal inscrita no DNA da integração europeia pós-Maastricht acaba por limitar sua eficácia, alimentando a contestação política, tanto à esquerda quanto à direita.

Enfim, no dia 24 de fevereiro de 2022, a história *acelerou* repentinamente com a eclosão da guerra russo-ucraniana²².

Teria sido possível uma abordagem *pragmática* voltada a reconhecer as razões recíprocas dos antagonistas e buscar uma mediação, como se tentou com os Acordos de Minsk (2015), no marco de um interesse europeu estratégico autônomo. Não foi esse, porém, o caminho seguido. A Europa optou por uma abordagem *idealista*, erigindo um inimigo absoluto – Putin como “novo Hitler” – a ser derrotado sem espaço para negociação.

²² As luzes da paz foram apagadas já muito anos atrás (Cantaro, 2023). Na guerra do Kosovo (1999), apresentada como “ingerência humanitária”, a intervenção militar da OTAN contra a Sérvia se deu sem autorização do Conselho de Segurança da ONU, violando a legalidade internacional. Além disso, destruiu a arquitetura de segurança comum construída pela Conferência de Helsinque (1975). A segunda guerra do Golfo (2003), da mesma forma ilegal, acentuou a divisão estratégica no seio da União Europeia (nova Europa e velha Europa) e revelou a inexistência de uma política externa comum.

A guerra foi o *catalisador* da “crise orgânica” da União Europeia. Em vez de reforçar a busca por “autonomia estratégica”, ela acelerou um processo de militarização subordinado à lógica da OTAN e ao rearmamento ditado por Washington²³. O projeto europeu, que nascera, desde o Tratado da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA, em vigor em 1953), da promessa de transformar a rivalidade bélica em cooperação pacífica, converteu-se em instrumento de prolongamento do conflito e de contenção da Rússia, sacrificando sua pretensão de ator global *independente*. A escolha por uma política de alinhamento aos interesses estadunidenses esvaziou ainda mais a legitimidade interna das instituições supranacionais, que passaram a ser percebidas não apenas como distantes dos cidadãos, mas também como incapazes de garantir o *Estado social*, o valor que havia sido sua fonte principal de legitimidade desde o pós-guerra²⁴.

Neste cenário, que para muitos evoca o clima de tensão internacional que antecedeu o fatídico 1914, a União Europeia parece “prisoneira” de esquemas consolidados. E, no entanto, é justamente agora que seria o momento de ousar um verdadeiro “movimento do cavalo” e virar a mesa com lucidez e coragem política. A contra-jogada chama-se diálogo com os BRICS, que representam uma forma inovadora de integração entre Estados pertencentes a diferentes áreas regionais do mundo.

5 Conclusões - A novidade do Brics no cenário multipolar

Acostumados a raciocinar com categorias “eurocêtricas”, tendemos a partir do pressuposto de que um organismo supranacional deve necessariamente ser mantido unido por uma comunhão de “valores” entre seus membros, como no caso da União Europeia (artigo 2 TUE) ou da OTAN. Por isso, temos dificuldade em compreender a essência profunda dos BRICS: uma parceria que reconhece como valor a *heterogeneidade*

²³ Inicialmente, a UE aprovou o regulamento sobre “O apoio à produção de munições” (2023/1525) voltado a fornecer urgentemente à Ucrânia munições e, se solicitado, mísseis, bem como de ajudar os Estados-Membros da UE a reconstituírem as suas reservas. Mais recentemente, adotou o plano “*Rearm Europe/Prontidão 2030*”. Um plano com o qual a UE pretende mobilizar 800 bilhões de euros para investimentos em defesa. Incluindo medidas como o aumento dos gastos com defesa, o lançamento de um instrumento de empréstimo de 150 bilhões de euros (SAFE).

²⁴ Acrescenta-se que enquanto membros da Otan, todos os países europeus, com a exceção da Espanha do Primeiro-Ministro Felipe Sanchez, aceitaram o “diktat” de Trump de gastar 5% do PIB em armamentos, enriquecendo, assim, a indústria militar americana. Essa atitude servil não foi suficiente para evitar a imposição de tarifas de 15%.

econômica, social e cultural de seus membros. Heterogeneidade, aliás, ainda mais acentuada pela ampliação recente do bloco que incorporou seis novos Estados (Egito, Etiópia, Irã, Emirados Árabes Unidos, Arábia Saudita e, em 1º de janeiro de 2025, Indonésia). Trata-se, portanto, de uma parceria inserida em uma ordem multilateral, em que não existe, nem se deseja instituir, um “piloto automático” que condicione rigidamente as escolhas políticas de seus integrantes²⁵. Os BRICS desafiam a chamada “ordem internacional liberal-democrática”, baseada em regras, acreditando – não sem fundamento – que essas regras são, na realidade, flexíveis de acordo com os interesses geopolíticos e econômicos dos países ocidentais.

Os BRICS promovem uma visão alternativa da globalização, diferente daquela ocidental que dominou o século passado. Uma globalização orientada para a construção de “pontes” entre civilizações, em vez de “muros”. Uma globalização baseada no compartilhamento do bem-estar econômico e social, segundo uma lógica de ganha-ganha. Uma globalização que visa reduzir as desigualdades econômicas globais, também em benefício dos povos que até agora foram excluídos, por meio da construção de grandes redes de infraestrutura e conexões estratégicas.

O desafio explícito à ordem “baseada em regras” também se manifesta no desejo dos BRICS de construir, em etapas progressivas, um novo sistema econômico e monetário. Trata-se de um projeto de longo prazo, cuja evolução final poderá culminar na introdução de uma moeda comum, concebida como alternativa à dominância global do dólar americano.

Paradoxalmente, são os próprios Estados Unidos que estão contribuindo para a aceleração do processo de “desdolarização”. As sanções econômicas de alcance excepcionalmente longo impostas à Rússia, o crescimento exponencial da dívida pública dos EUA e das taxas de juros dos títulos do Tesouro, bem como a crescente incerteza ligada ao uso político de tarifas, estão gradualmente induzindo muitos Estados a

²⁵ Sobre o Brics: PIMENTEL, José Vicente de Sá (org.). *O Brasil, o Brics e a agenda internacional*. Brasília, DF: Ministério das Relações Exteriores, 2013.

reduzirem sua exposição à dívida de Washington, bem como a diversificarem suas reservas cambiais, reduzindo o peso do dólar²⁶.

Nesse contexto, a América Latina volta a ser um campo de batalha estratégico, mas não mais como um espaço “subordinado” aos EUA (o chamado “quintal” segundo a Doutrina Monroe), e sim como ator ativo na redefinição das relações globais. O caso das tarifas contra o Brasil (as mais altas no mundo) é verdadeiramente emblemático, pois sugere que o desafio ao universalismo seletivo da ordem liderada pelos EUA está agora aberto. Se esse desafio puder se materializar em instituições multilaterais verdadeiramente *inclusivas* e *democráticas* e em processos de cooperação baseados no reconhecimento mútuo, poderemos vislumbrar o embrião de uma nova ordem internacional mais equitativa e plural. Só o tempo dirá se os países participantes do BRICS aspiram principalmente a fortalecer seu papel geopolítico e geoeconômico no cenário global ou se também projetam, pelo menos em perspectiva, um modelo econômico e social de desenvolvimento *alternativo* ao neoliberal atualmente dominante.

Referências

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF n. 153**. Rel. Min. Eros Grau. Brasília, DF: STF, 29 abr. 2010. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticianoticiastf/anexo/adpf153.pdf>. Acesso em 01 set 2025.

CANTARO, Antonio. **L’orologio dela guerra**: chi ha spento le luci dela pace. Roma: NTD editora, 2023.

CARDUCCI, Michele. Le integrazioni regionali dell’America latina: fra “pre-teorie” dell’integrazione, filosofie costituzionali europee e universalismo costituzionale latino. *Economia. Rivista semestrale di Storia e Politica Internazionali*, Roma, n. 1, p. 319-366, 2015.

²⁶ Nesse contexto, as preocupações dos Estados Unidos também se concretizam na tentativa do Brasil de desenvolver uma Moeda Digital garantida pelo Banco Central. Um passo preliminar nessa direção foi a introdução, em 2020, do sistema de pagamento digital *Pix*, administrado diretamente pelo Banco Central do Brasil. Em poucos anos, o *Pix* teve uma adoção extraordinária, envolvendo aproximadamente 93% da população adulta e se posicionando como uma ferramenta destinada a substituir progressivamente tanto o dinheiro em espécie quanto os cartões de pagamento tradicionais. De acordo com o governo Trump, a mera existência do *Pix* constituiria uma forma de concorrência desleal contra as principais empresas de cartões de crédito e débito dos EUA, potencialmente desafiando o domínio tecnológico e financeiro das grandes empresas de tecnologia americanas no mercado latino-americano e em outros lugares.

CHIARAMONTE, José Carlos. **Nación y Estado en Iberoamérica**: el lenguaje político en tiempos de las independencias. Buenos Aires: Editorial Sudamericana, 2004.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Gomes Lund e outros (“Guerrilha do Araguaia”) vs. Brasil**. [S. l.]: A Corte, 24 nov. 2010. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_219_por.pdf. Acesso em: 01 set. 2025.

FIORI, José Luís. **O poder global e a nova geopolítica das nações**. São Paulo: Boitempo, 2007.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do Cárcere**: Maquiavel: notas sobre o Estado e a política. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000. v. 3.

HORTON, Richard. Offline: COVID-19 is not a pandemic. **The Lancet**, London, v. 396, p. 874, Sep. 2020.

KELSEN, Hans. **Teoria geral do direito e do Estado**. São Paulo: Martins Fontes, 1990.

LOSURDO, Federico. **Lo Stato sociale condizionato**: stabilità e crescita nell’ordinamento costituzionale. Turin: Giappichelli, 2016.

LYNCH, John. **Las revoluciones hispanoamericanas 1808-1826**. Madrid: Editorial Ariel, 1995.

STREECK, Wolfgang. **Tempo comprado**: a crise adiada do capitalismo democrático. Lisboa: Almedina, 2014.

UNIÃO EUROPEIA. Conselho Europeu. **Euro Summit Statement**, Bruxelas, 12 jul. 2015. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/>. Acesso em 01 set. 2025.

UNIÃO EUROPEIA. **Declaração Schuman** (9 de maio de 1950). Bruxelas: UE, 1950. Disponível em: <https://europa.eu/>. Acesso em: 01 set. 2025

UNIÃO EUROPEIA. **Tratado sobre o funcionamento da União Europeia**. Lisboa: UE, 2012. Versão consolidada de 2012. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/>. Acesso em: 01 set. 2025.

VON HAYEK, Friedrich. The economic conditions of interstate federalism. **New Commonwealth Quarterly**, Londres, n. 2, p. 131-149, 1939.

ⁱ Artigo recebido em 18/09/2025
Artigo aprovado em 30/10/2025