A União Européia e a Governança da Globalização

Alan Ahearne, Jean Pisani-Ferry, André Sapir e Nicolas Véron

O sistema de regras e instituições multilaterais que constitui o regime de governança econômica global vem enfrentando dificuldades para acompanhar a rápida transformação da economia mundial e o crescimento de questões globais urgentes. Ao se defrontar com enormes desafios, como o ressurgimento do nacionalismo econômico, o sistema necessita adaptar-se às mudanças no cenário geopolítico e a um número e diversidade crescentes de participantes na integração econômica global. Deve também aprender a coexistir com o regionalismo e a governança orientada para o mercado.

A globalização pode continuar com uma governança global fraca, mas não sem que isso implique riscos significativos à sua sustentabilidade. A União Européia, que tem interesse no sistema multilateral, e muito provavelmente uma vantagem comparativa no projeto institucional, deve desempenhar um papel-chave nessa agenda de reformas. A dificuldade da tarefa não serve como desculpa para evitá-la e se esconder atrás da liderança dos Estados Unidos. Para ter a habilidade de tomar iniciativas direcionadas a reformas, a União Européia necessita passar por mudanças em sua própria governança interna, bem como em sua representação externa. Contrariamente ao pensamento convencional, essas mudanças não implicam necessariamente uma federalização das relações externas.

Este trabalho é uma contribuição ao projeto Desafios da Globalização para a Europa e a Finlândia, organizado pelo Secretariado do Conselho Econômico. O projeto é parte do programa da Finlândia para a Presidência da União Européia e seu objetivo é contribuir para as discussões na União Européia sobre globalização, a política de competitividade da Europa e a estratégia de Lisboa.

Os autores (Bruegel, Bruxelas) agradecem especialmente a Sixten Korkman e Richard Baldwin pelos comentários sobre um esboço anterior, e a Jeremie Cohen-Setton pela excelente ajuda à pesquisa.

É difícil evitar a impressão de que a governança econômica global vem enfrentando dificuldades para acompanhar a rápida transformação da economia mundial e o surgimento de novas questões urgentes. A suspensão das negociações de comércio global em julho de 2006 ressalta a dificuldade de se produzir resultados no *front* multilateral e acabará por fortalecer a proliferação de acordos de comércio regionais. O Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, as duas instituições globais há muito vistas como as mais eficazes, perderam relevância. Principal atividade do FMI, a assistência financeira condicional está ameaçada pelo desinteresse asiático e pelo distanciamento latino-americano, e a tentativa da instituição em recuperar sua posição de local por excelência para a administração dos desequilíbrios nas contas correntes mundiais é uma aposta de alto risco. O Banco Mundial, por sua vez, já foi em grande parte suplantado, em sua tarefa de financiar projetos, pelo desenvolvimento dos mercados financeiros.

Ao mesmo tempo, acumulam-se questões sem resposta. Embora as conseqüências da globalização para o mercado de trabalho sejam motivo de preocupação na maioria dos países, a Organização Internacional do Trabalho está mais ausente do que nunca. A população está crescendo em algumas das regiões mais pobres do planeta e a nova onda de migrações já se iniciou, mas a Organização Internacional de Migrações ainda é praticamente desconhecida. Quase dez anos após sua assinatura, o Protocolo de Quioto sobre o aquecimento global ainda é rejeitado pelos Estados Unidos e pelas maiores economias em desenvolvimento, e até mesmo os países que o apoiam acabam muitas vezes pouco se esforçando para aplicá-lo em casa. Além disso, os padrões variáveis de oferta e demanda de combustíveis fósseis, água e outros recursos naturais criam um contexto propício para o surgimento de novas tensões, mas até agora não há nenhuma resposta internacional significativa para estabelecer o funcionamento adequado dos mercados e evitar o risco de conflitos.

Certamente existem algumas iniciativas mais animadoras. O Banco de Compensações Internacionais (BIS), a mais antiga instituição multilateral, é um lugar privilegiado para o desenvolvimento de iniciativas conjuntas e diálogo entre bancos centrais. De modo geral, a cooperação entre agências técnicas e agências específicas de setores é normalmente eficaz. Entretanto, existe um contraste evidente entre o ritmo acelerado da integração orientada pelo mercado e a lentidão do desenvolvimento institucional no nível multilateral.

Essa situação cria desafios fundamentais, talvez inéditos, em termos de políticas. Contudo, nas últimas décadas, o equilíbrio das forças econômicas e políticas torna a abordagem desses desafios mais difícil do que em 'qualquer outra época. A governança econômica global, que era um jogo estável e relativamente simples em um hemisfério ocidental sob a liderança norte-americana, tornou-se muito mais instável e complexa com o crescimento, em número e diversidade, dos participantes, o peso cada vez maior de novas potências econômicas, o crescente ceticismo dos Estados Unidos em relação aos "envolvimentos estrangeiros" e o contínuo foco europeu em sua integração interna.

Como os europeus devem responder a essas questões é uma pergunta difícil, e eles tendem a demonstrar sentimentos conflitantes a respeito do tema. Por um lado, consideram-se os defensores de normas globais fortes e instituições internacionais eficazes, e sentem-se mais confortáveis do que outros com as limitações à soberania aí subentendidas. Tendo estabelecido um sistema de governança supranacional no nível regional, os europeus tendem a ver a governança global como uma extensão natural, e considerar a União Européia como um laboratório do que o mundo poderia ser no futuro. Por outro lado, continuam relutantes em exercitar sua liderança e iniciar reformas. Apesar de a União Européia ter tomado a iniciativa em questões relacionadas ao comércio e ao aquecimento global, o histórico de sua política em relação a esses assuntos é, no mínimo, confuso. A União Européia sempre esteve atrasada em relação às demais nações nas questões financeiras; suas ações em relação ao auxílio ao desenvolvimento são inconsistentes e há divergências em inúmeras questões, tais como migração. Além do mais, a própria complexidade de seu sistema de governança traz à tona questões relacionadas à construção de um consenso interno e à representação externa que freqüentemente impedem que os europeus tomem iniciativas.

Isso suscita questões estratégicas significativas para a Europa. Primeiramente, será o triste estado de governança global motivo para sérias preocupações, ou essa situação poderá persistir

A governança econômica global tornou-se muito mais instável e complexa com o peso cada vez maior de novas potências econômicas

sem muita mudança? Afinal, quaisquer que sejam os esforços das negociações internacionais, o crescimento mundial apresenta-se atualmente mais promissor do que nunca e uma integração econômica concreta avança a passos largos. Em segundo lugar, admitindo-se que o sistema global necessite de mudanças, a União Européia deveria aspirar à tomada de iniciativa no processo de reformas ou deveria continuar atrasada em relação às demais nações? Terceiro, admitindo-se que a União Européia não queira impulsionar reformas, que mudanças em sua organização interna e representação externa precisam ser implementadas para que ela se torne uma participante ativa?

A segunda seção deste trabalho apresenta o estado da governança global e a terceira discute se seu mal-estar deveria ser levado a sério. A quarta seção é dedicada ao papel da União Européia até hoje. As opções de políticas para o futuro, recomendações e conclusões são propostas na quinta seção.

O MAL-ESTAR EM RELAÇÃO À GOVERNANÇA GLOBAL

Os *últimos 25 anos: grandes mudanças, pequenas reformas*

No último quarto de século, a economia mundial passou por mudanças profundas. A economia global do começo do século XXI tem pouco em comum com a do início dos anos 1980, quando um conjunto de economias voltadas para a integração, ainda que fortemente segmentadas nacionalmente, coexistiam com blocos praticamente autárquicos (China, índia, a União Soviética e seus satélites) que representavam cerca de metade da população mundial total. O mundo de hoje tem ainda menos em comum com o ainda mais fragmentado mundo do período pós-guerra, quando alguns países começaram a reconstruir o sistema de comércio mundial. Ainda assim, o sistema de governança econômica global - o conjunto das regras globais que governam as relações econômicas globais, a rede de instituições que apoiam e validam essas relações e os processos que orientam as mudanças no sistema - ainda não passou por uma transformação similar.

As mudanças que já aconteceram certamente não devem ser ignoradas. As principais instituições assumiram novos papéis - o FMI, por exemplo, passou do financiamento de déficits de contas correntes, no universo das taxas de câmbio fixas das primeiras décadas do período pós-guerra, para a gestão de crises de dívidas, conduzindo a transição para o mercado e administrando crises financeiras contábeis. Respostas flexíveis à transformação do cenário comercial foram encontradas através da criação de agrupamentos informais de negociação dentro da OMC. Além disso, estruturas *ad hoc,* tais como o Fórum de Estabilidade Econômica, foram criadas para coordenar a cooperação entre instituições.

Mas as reformas se limitaram à adaptação e ao improviso dentro do sistema pós-guerra. Diante desse fato, a única reforma institucional relevante dos últimos 25 anos foi a criação da Organização Mundial do

Comércio (OMC) e de seu Mecanismo de Resolução de Conflitos, em 1995. Os outros pilares essenciais da ordem econômica do pós-guerra - o sistema das Nações Unidas, o Gatt, as instituições de Bretton Woods -, assim como as instituições não exatamente essenciais, permaneceram inalteradas. A Agência Internacional de Energia, criada após a primeira crise do petróleo, não passou por uma reforma profunda; continua sendo um cartel de consumidores em oposição a um cartel de produtores. No Grupo dos Sete (G7), que se reuniu pela primeira vez em 1975-1976, os principais participantes continuam sendo o mesmo grupo fechado. Tanto a entrada da Rússia, em 1998, no nível de chefes de estado, como o novo hábito de receber outros convidados nas reuniões do G8 fizeram pouca diferença. Mesmo a criação, ainda mais importante, do Grupo dos 20 (G20) em 1999, baseada no mesmo modelo do G7 (mas apenas no nível de ministros de finanças) e sua influência crescente não desafiaram o papel diretivo global do G7.

Tentativas de reformas institucionais mais ambiciosas foram rejeitadas ou terminaram em fracasso. Planos grandiosos para a criação de novas instituições esboçados nos anos 1980 e 1990, tais como um Conselho de Segurança Econômico que supervisionasse instituições especializadas, uma Autoridade Global em Competição ou um Tribunal Internacional de Falências, nunca saíram do papel. Nem mesmo o mais racional Acordo Multilateral sobre Investimentos, negociado entre 1995 e 1998 dentro da OCDE, não chegou a se concretizar. A tentativa de renovação do FMI por meio da criação do Mecanismo de Reestruturação de Dívidas Soberanas (SDRM), proposto em 2001 por Anne Krueger, então primeira vice-diretora-gerente do fundo, teve o mesmo destino. A gestão de questões ambientais tem um histórico confuso: alguns acordos técnicos cumpriram seus objetivos, destacando-se o Protocolo de Montreal de 1987 sobre substâncias que destroem a camada de ozônio. Entretanto, o maior desafio ambiental, o aquecimento global, continua praticamente ignorado, apesar de o clima ser um exemplo primordial de um bem público cuja preservação deveria contar com a cooperação internacional.

Em termos gerais, mudanças consideráveis na economia global não foram reproduzidas na estrutura e nas missões de instituições globais; e apesar de as instituições terem se adaptado, existe uma clara desconexão entre desenvolvimento econômico e institucional.

De certa forma, é um elogio extraordinário aos arquitetos que "participaram da criação" da ordem do pós-guerra (a maioria estrategistas políticos norte-americanos, e alguns britânicos) o fato de que o sistema por eles concebido há sessenta anos tenha sido capaz de servir, sem nenhuma reforma institucional relevante, a um mundo em transformação tão rápida. Porém, há limites em relação até que ponto essa flexibilidade seja capaz de permitir que o sistema de governança global se adapte.

Com esse pano de fundo, duas tendências recentes que afetaram a economia são dignas de nota. A primeira é a ameaça de ressurgência de uma onda nacionalista. A segunda é o desafio do aparecimento de planos regionais. Voltemo-nos por um instante para esses dois aspectos, antes de explorar as causas mais fundamentais do mal-estar.

A ameaça nacionalista

O limite óbvio da governança global é a relutância de governos individuais em renunciar à soberania e aceitar decisões tomadas coletivamente. Isso não é novo, mas o cenário se transformou devido a várias evoluções. Acima de tudo, houve uma mudança na atitude dos Estados Unidos. Na conferência de São Francisco de 1945, Harry Truman declarou, como política americana, que "devemos todos reconhecer, não importa qual seja a grandeza da nossa força, que devemos negar a nós mesmos o direito de fazermos sempre o que desejarmos". De maneira contrastante, um tema central da campanha de reeleição de George W. Bush em 2004 era de que os Estados Unidos não pediriam permissão antes de tomar decisões. No que diz respeito ao futuro, os Estados Unidos também parecem hesitar com relação à capacidade das instituições globais em assegurar que o surgimento de novas potências globais como a China e a índia não ameaçam seus interesses econômicos vitais.

Pode-se questionar se essa evidente mudança de atitude dos Estados Unidos é influenciada basicamente pelo que cada vez mais parece ser o renascimento de uma onda de nacionalismo, ou se seria simplesmente uma

Quanto mais diferentes são os países, menos eles tendem a concordar em delegar a responsabilidade sobre políticas a uma entidade supranacional

arcar com os custos do meio ambiente global em seus estágios anteriores de desenvolvimento. A princípio, esses obstáculos podem ser confrontados, ao menos em um período de transição, por meio de uma redistribuição internacional. De fato, algum tipo de redistribuição já está acontecendo através da assistência ao desenvolvimento e da alocação assimétrica de cotas de emissões de gases causadores do efeito estufa. Porém, o problema de distribuição continua sendo extremamente difícil de resolver, a não ser que alguma nação hegemônica benevolente esteja disposta a internalizar o problema e a comprar os seus opositores.

Terceiro, a globalização divide as sociedades desenvolvidas e em desenvolvimento. Até que ponto a globalização contribui para o crescimento de desigualdades e insegurança no emprego dentro dos países é um fato discutível, mas os modelos mais básicos de integração através do comércio, fluxos de capitais e migração apontam para efeitos de distribuição que criam ganhadores e perdedores. Além disso, em muitos casos, as instituições globais são vistas como a própria fonte da globalização e de suas conseqüências negativas, o que enfraquece, dessa forma, sua legitimidade política.

Em quarto lugar, porém não menos importante, está o fato de que, com o fim da Guerra Fria, um poderoso incentivo à ação coletiva deixou de existir. A mudança na atitude dos Estados Unidos - que agora estão mais inclinados a adotar uma estratégia multifacetada que inclui acordos regionais e iniciativas unilaterais como alternativas ao caminho multilateral[1] - tem provavelmente menos a ver com fatores econômicos do que com fatores políticos. Sendo hoje o maior devedor mundial, os Estados Unidos certamente não são neutros em questões de comércio, câmbio e finanças globais, mas questões semelhantes (embora em menor escala) também surgiram na época do sistema Bretton Woods, com a acumulação de saldos em dólar por países europeus. Também é verdade que a posição dos Estados Unidos na economia mundial oferece oportunidades para uma liderança normativa, mas isso era ainda mais forte no passado. No lado político, entretanto, ocorreram mudanças importantes. A segurança nacional norte-americana não exige mais a solidificação de uma coalizão econômica entre estados da mesma forma que exigia no período da Guerra Fria. Como costumam dizer os especialistas em relações internacionais, o amálgama criado pela Guerra Fria não existe mais. A assim chamada "guerra ao terror" dos Estados Unidos justifica o monitoramento orientado de fluxos financeiros e esforços específicos de assistência ao desenvolvimento. Entretanto, não há necessidade da união de países em torno de alianças econômicas.

Há, portanto, fatores estruturais por trás dos problemas com que a governança global se defronta. A questão é: podemos abrir mão das regras e das instituições globais?

[1] Isso fica claro no documento publicado pela Casa Branca que trata da estratégia de segurança nacional (Governo dos Estados Unidos, 2006).

Onde a governança global é necessária?

A deterioração da governança global por si só talvez não seja motivo de alarme. Afinal, disposições institucionais são meios, não fins. O mundo já atravessou períodos de grande interdependência internacional sem nenhuma ordem internacional multilateral. Isso foi especialmente verdadeiro durante a primeira onda de globalização nas décadas anteriores a 1914, um período em que o conceito de governança global ainda não havia sido inventado. A estrutura da interdependência econômica mundial foi engendrada por um conjunto de princípios centrais universalmente aceitos (tais como a adoção do Padrão Ouro e a livre movimentação de capitais), um conjunto de acordos bilaterais (especialmente para o comércio), e vínculos políticos (especialmente entre as forças imperiais e seus domínios). O principal motor da globalização, entretanto, foi o dinamismo do capital privado (Eichengreen, 1996; Frieden, 2006). No mundo atual, muitas dessas características se repetem.

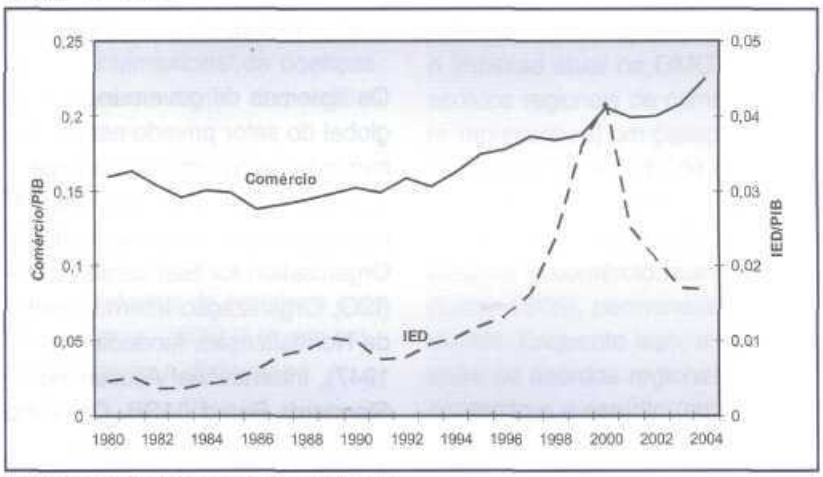
Para muitos analistas, especialmente do setor privado, uma instituição vale tanto quanto o que ela produz. Com relação a isso, os esforços das negociações multilaterais não impediram que os fluxos de comércio se expandissem nos últimos dez anos. Além do mais, a ausência de uma estrutura multilateral para investimentos estrangeiros diretos não impediu um forte crescimento no fluxo de capitais (Figura 2).
A governança global se confronta com um problema de imprescindibilidade.

Alternativas à governança global: liderança nacional

Existem substitutos para a governança global com potencial de eficiência ainda maior. O primeiro é a liderança nacional. Países com uma posição dominante podem, de fato, estabelecer as regras da economia. Esse é o caso típico das normas que empresas multinacionais precisam aplicar para ter acesso aos mercados correspondentes. Por exemplo, os Princípios Contábeis Geralmente Aceitos dos Estados Unidos (GAAP) são usados por todas as empresas listadas nos Estados Unidos, tornando-se, dessa forma, referência em muitos mercados emergentes, como Brasil e Israel, cujas empresas freqüentemente estão listadas no New York Stock Exchange (Bolsa de Valores de Nova York) ou Nasdaq.
Da mesma forma, os requisitos de segurança de produtos na União Européia têm um alto padrão de exigência e são geralmente adotados por fabricantes do mundo inteiro, inclusive para produtos vendidos fora da Europa, especialmente no tocante a questões sobre as quais os Estados Unidos não tenham regulamentos correspondentes.

Entretanto, e apesar das questões de segurança "rigorosa", que estão fora do escopo deste trabalho, tais padrões de definição de regras, baseados na "hegemonia benevolente" do proponente, normalmente não se sustentam no longo prazo.
O poder hegemônico talvez sucumba à tentação de usar sua posição de atender a interesses nacionais de curto prazo, e os seguidores talvez decidam que seus próprios interesses serão mais bem atendidos por estratégias alternativas. Isso é ilustrado pela tendência recente de muitos países, entre os quais a União Européia, de endossar as Normas Internacionais de Relatórios Financeiros (IFRS) como uma alternativa às normas contábeis GAAP dos Estados Unidos, e também pelo crescente desconforto dos Estados Unidos em relação aos regulamentos sobre produtos originados na União Européia.

Figura 2
O COMÉRCIO MUNDIAL E OS INVESTIMENTOS ESTRANGEIROS DIRETOS (IED), 1980-2004



Fonte: Cálculos de Bruegel baseados em fontes internacionais.

Padrões de definição de regras baseados na "hegemonia benevolente" do proponente normalmente não se sustentam no longo prazo

Alternativas para a governança global: elaboração de regras fundamentadas no mercado

Outro substituto para a governança por instituições públicas globais é uma função similar, mas exercida por organizações do setor privado. Os mercados são capazes de se auto-organizar sem o envolvimento direto de instituições internacionais e são geralmente mais rápidos na elaboração e na reforma das disposições. Isso é particularmente verdadeiro para mercados financeiros, os quais sempre foram os pioneiros na integração internacional e têm se desenvolvido de forma espetacular nos últimos 25 anos.

Deve-se lembrar que a liberalização financeira muito difundida nas duas últimas décadas aconteceu sem que os países fizessem negociações multilaterais e assumissem compromissos formais, ao menos no nível global. Enquanto as instituições públicas participam do monitoramento das fragilidades financeiras, agências privadas de classificação, tais como a Standard & Poor's e Moody's, têm criado padrões globais factuais na avaliação de dívidas soberanas e privadas.

Os sistemas de governança global do setor privado estão surgindo como um componente significativo na elaboração de regras globais. A International Organisation for Standardisation (ISO, Organização Internacional de Normalização, fundada em 1947), International Accounting Standards Board (IASB, Conselho Internacional de Padrões de Contabilidade, fundado em 1973) ou Internet Corporation for Assigned Names and Numbers (ICANN, Corporação da Internet para Atribuição de Nomes e Números, fundada em 1998) são alguns exemplos bem conhecidos. Além disso, a atuação da iniciativa privada na assistência ao desenvolvimento está fazendo incursões no tradicional domínio de instituições públicas.

Conforme demonstrado por Francis Fukuyama (2006), *"O antigo modelo realista das relações internacionais, que vê o mundo exclusivamente organizado em tomo de estados-nação soberanos, simplesmente não corresponde ao mundo que está surgindo, e não será suficiente para atender às necessidades de legitimidade e eficácia da ação internacional no futuro. [...] Organizações formais, as quais atuam com base nas instruções que surgem a partir dos organismos específicos em estados soberanos, são muito ineficientes para atender às necessidades econômicas da economia global. Aceitamos uma troca de legitimidade, transparência, e responsabilização para que a tomada de decisões seja feita de forma eficiente no âmbito econômico".*

Isso não deve ser visto como uma ameaça ao sistema multilateral. A governança através de instituições e regras multilaterais pode coexistir com a autodeterminação do mercado e pode também encontrar sinergias positivas com ele. Mesmo assim, tal fato não representa um desafio, visto que os governos e as instituições precisam se adaptar para o surgimento de novas formas de governança.

Alternativas para a governança global: regionalismo

Uma última alternativa seria a governança regional. A criação de instituições regionais por parte de países que compartilhem preferências semelhantes pode ser uma solução para o problema que surge quando há preferências diversas, mesmo quando os efeitos econômicos externos forem realmente globais. Enquanto as regras adotadas nos níveis regionais forem mutuamente compatíveis e as instituições regionais de governo mantiverem um diálogo entre si, a necessidade de uma estrutura global será reduzida. É interessante o caso do comércio internacional, no qual a expansão de acordos regionais agora parece estar indo além das regras multilaterais. A política de competição é outro exemplo. Não existe uma autoridade de competição global. Entretanto, as decisões das autoridades européias e americanas têm um impacto extraterritorial e há uma cooperação informal entre elas. Ambas as autoridades são cuidadosas no sentido de evitar inconsistências óbvias das suas doutrinas mútuas, embora elas possam ser diferentes em casos individuais, como, por exemplo, nos famosos casos sobre a GE-Honeywell ou a Microsoft.

Além disso, o contraste entre as abordagens global e regional provavelmente não é tão forte como geralmente se divulga. A razão é que, raramente, ou nunca, os efeitos econômicos internacionais são puramente globais ou puramente regionais. A tal ponto que, se esses efeitos econômicos externos forem regionais e globais, eles deverão ser abordados de forma regional e global, em vez de somente em um nível. A forma como isso é feito na prática varia muito, dependendo do tema.

Tomemos como exemplo o caso da saúde. Atualmente, todas as doenças transmissíveis têm uma dimensão global e exigem soluções globais. Ao mesmo tempo, entretanto, muitas doenças transmissíveis têm uma dimensão regional específica importante. Portanto, faz sentido quando se verifica que a Organização Mundial de Saúde (OMS) é na verdade uma rede que inclui uma sede global e seis escritórios regionais espalhados pelo mundo, bem como instituições nacionais de saúde, as quais são afiliadas à organização global e a seu respectivo grupo regional. Notável é o equilíbrio entre os componentes regionais e globais da rede, com aproximadamente a mesma proporção de recursos (funcionários e orçamento) alocados para os seis escritórios regionais e a sede global em Genebra. Embora o aspecto de rede da Organização Mundia! de Saúde não seja inteiramente imune a problemas, ele tem um papel crucial no controle da difusão internacional' de doenças transmissíveis dentro das regiões e entre elas.

Não há uma situação equivalente no campo da governança econômica, embora as discussões sobre a reforma do comércio e do FMI (Truman, 2006) já levem em consideração a dimensão regional. O FMI, o Banco Mundial e a Organização Mundial do Comércio não têm escritórios regionais onde os países-membros estejam filiados e tenham um papel de liderança. Apesar disso, alguns tipos de acordos regionais existem nos domínios relacionados a essas três organizações, mas a relação entre os acordos regionais e as instituições globais é, no mínimo, frágil. Somente no caso da Organização Mundial de Comércio é que os tratados prevêem a possibilidade de que países-membros formem grupos regionais e insistem para que eles respeitem certas regras ao fazer isso. Entretanto, as regras têm sido tão frágeis que somente um dos 130 ou mais acordos regionais de comércio (RTAs) notificados à Organização Mundial de Comércio (OMC) foi realmente endossado pela organização.[2] De uma maneira ainda menos favorável, o Comitê para Acordos Regionais de Comércio (CRTA), ao qual cabe verificar se as RTAs estão de acordo com as regras da OMC, de forma geral tem sido incapaz de chegar a uma conclusão "devido a várias dificuldades políticas e jurídicas" (ver Crawford e Fiorentino, 2005). Se o novo Mecanismo de Transparência para RTAs, acordado entre membros da OMC em junho de 2006, realmente "ajudará a resolver o impasse atual na OMC nos acordos regionais de comércio... [e representará] um passo importante no sentido de garantir que os acordos de comércio possam ajudar a construir e não a dificultar o comércio mundial" (Lamy, 2006), permanece uma dúvida. Enquanto isso, a relação entre os acordos regionais de comércio e o espírito (se não a mensagem) da OMC permanecerá tênue.

[2] Esse caso especial é a união de alfândegas entre a República Checa e a República da Eslováquia, estabelecida após a separação da Tchecoslováquia.

Há uma contradição menor entre o multilateralismoeo regionalismo do que se pensava, mas a sua coexistência precisa ser organizada

A conclusão é que provavelmente há uma contradição menor entre o multilateralismo e o regionalismo do que se pensava, mas que a sua coexistência precisa ser organizada. De que forma elaborar regras e instituições para essa finalidade é provavelmente um dos maiores desafios para os próximos anos.

O custo da falta de governança

Portanto, a governança global não deve ser depreciada ou considerada como a única forma de administrar a globalização econômica.

A principal razão pela qual não se deve depreciar a governança global é que há questões que necessitam de uma ação global coletiva. Isso, obviamente, se aplica a temas que envolvem numerosos efeitos externos globais, tais como os que afetam o meio-ambiente global, epidemias globais e crises financeiras globais. Nesse sentido, o sistema atual de governança econômica global é incompleto em várias áreas importantes.

De uma maneira mais sutil, as regras e instituições multilaterais, apesar de mais difíceis de serem negociadas entre um grande número de países com condições econômicas diversas, oferecem três vantagens, mesmo quando os efeitos globais são somente moderados.

Primeiro, garantem mais segurança do que acordos específicos. Em momentos de estresse ou tensão, as regras fornecem princípios fundamentais como referência e representação de compromissos legais executáveis. Além disso, as instituições oferecem um foro para resolver disputas. Uma comparação entre o comércio e o IED poderá esclarecer o assunto: O comércio global é baseado em princípios claros (tais como a cláusula da nação mais favorecida e o tratamento nacional); o tratado da OMC inclui, de maneira clara, cláusulas de proteção, e estabelece um mecanismo de resolução de disputas. O IED não apresenta nenhum desses elementos. Conseqüentemente, no caso de disputas sobre a aquisição de uma empresa, não será possível fazer referência a princípios aceitos universalmente. Também não será possível recorrer a condições excepcionais e não haverá nenhum foro neutro para mediação. Dessa forma, a prevenção contra ações unilaterais e retaliações fica a critério exclusivo das nações.

Ou seja, regras sólidas e instituições legítimas podem ajudar a garantir a flexibilidade da integração econômica global. Certamente elas não são uma solução para todos os problemas e sua habilidade de resistir às pressões não deve ser superestimada. Entretanto, nos momentos de crise e ameaças à integração econômica, as regras e instituições fornecem soluções valiosas.

Em segundo lugar, as instituições globais são um meio de expressão para todos os países, grandes ou pequenos, e devem se reportar a esses países. Os críticos podem reclamar sobre a distribuição de votos e cadeiras ou sobre a falta de responsabilização efetiva, mas as instituições globais garantem um grau de justiça e propriedade que outras soluções geralmente não têm. Isso também é uma contribuição para a estabilidade da integração econômica. Tal estabilidade, embora frágil, também não existiria em um

mundo multipolar onde a integração fosse feita apenas por iniciativas privadas, sem a legitimidade que é dada por regras e instituições globais.

Em terceiro lugar, as instituições são uma espécie de capital, e podem, por si próprias, ser vistas como bens públicos globais (Kindelberger, 1986). Isso acontece porque as instituições estabelecidas, as quais podem se apoiar em princípios fundamentais e regras de governança interna, são capazes de ajudar a resolver novas questões à medida que elas surjam. Elas ajudam a reduzir custos de negociação e a evitar o longo e doloroso processo de definição de uma resposta coletiva. Instituições bem elaboradas e bem administradas são, portanto, um bem para todos os participantes na economia global.

Mesmo assim, como todos os bens públicos, os bens públicos globais estão sujeitos a problemas como, por exemplo, de países que somente usufruem, mas não contribuem, uma vez que os benefícios estão disponíveis a todos. Portanto, embora pudesse ser melhor se todos os países concordassem em fornecer bens públicos globais, normalmente os países individuais estão interessados em deixar que outros arquem com os custos. Conseqüentemente, é difícil estabelecer e manter uma instituição global. O resultado da Segunda Guerra Mundial foi um conjunto excepcional de circunstâncias que serviram como um catalisador para elaborar o sistema multilateral e instituições regionais na Europa. Na Ásia, a crise financeira de 1997-1998 parece ter tido um papel similar, embora mais limitado.

As tarefas futuras

Resumindo, o principal desafio para os próximos anos é adaptar o sistema de governança global à nova realidade global: um conjunto maior e mais diversificado de países; novas prioridades, tais como migração, mudanças climáticas e segurança energética; condições geopolíticas que diferem profundamente daquelas de décadas anteriores; o surgimento de novas potências com fortes sentimentos nacionais; o irreversível desenvolvimento do regionalismo; e a alternância dos limites entre o domínio das normas públicas e a auto-organização do mercado. Isso exigirá iniciativa e liderança. Voltemo-nos agora para a questão de que papel a Europa terá nesse processo.

A UNIÃO EUROPÉIA E A GOVERNANÇA GLOBAL

Se há algo que caracteriza a atitude dos europeus com relação à governança global é a ambigüidade.

Uma campeã de regras globais

Por um lado, há uma sinergia natural entre uma União Européia eficaz e um sistema de governança global efetivo. Tanto na economia global como em outros aspectos, a União Européia é a campeã de regras (Laídi, 2005). A razão para isso é clara: diferentemente da maioria dos estados que se originaram de conquistas unilaterais, a própria União Européia é *o* resultado de um trabalho intenso baseado em regras. A história completa da integração européia desde 1950 tem sido uma tentativa paciente, mas consistente, de reconstrução das relações intraeuropéias com base em um sistema de leis, regras e procedimentos para tomadas de decisões. É, portanto, bastante natural que a União Européia considere as relações internacionais da mesma forma e defenda a governança global. Por isso, por exemplo, o papel ativo da União Européia na criação de um Tribunal Criminal Internacional e do Protocolo de Quioto sobre o aquecimento global, ambos rejeitados pelos Estados Unidos. Robert Kagan caracterizou corretamente a Europa como sendo "de Vênus" e "em movimento de transposição do poder para chegar a um mundo autosuficiente de leis e regras e negociação e cooperação transnacionais" (Kagan, 2002). Isso também pode estar associado às possibilidades da União Européia de projetar seus poderes no exterior. A União Européia possui muitas formas de exercer seu "poder brando" internacionalmente, e continua a fazê-lo cada vez mais. Por outro lado, o exercício de um poder severo por membros e associados da União Européia geralmente tende a enfraquecer a UE, como já foi graficamente ilustrado pelo conflito no Iraque. A União Européia está naturalmente mais confortável em um mundo de procedimentos e negociações, e teria muito a perder com uma deterioração do multilateralismo.

A opinião pública européia também é muito sensível à questão da globalização e os europeus esperam que a União Européia ajude a "administrar" a globalização. Em uma pesquisa[3] de 2003, 56% dos entrevistados da UE15 disseram que a globalização precisa de mais regulamentação, e 61% confiavam na União Européia para

[1] Pesquisa sobre globalização Specíal Eurobarometer, novembro de 2003.

A União Européia está naturalmente mais confortável em um mundo de procedimentos e negociações, e teria muito a perder com uma deterioração do multilateralismo

assegurar que a globalização estava caminhando na direção correta. Os europeus também atribuem à União Européia, e não aos Estados-membros, a responsabilidade por participar da governança global. Por exemplo, uma pesquisa recente indica que 77% dos entrevistados no UE25 gostariam que mais decisões sobre a promoção da paz e da democracia fossem tomadas dentro da União Européia. A proporção correspondente é de 72% para a proteção do meio ambiente e 70% para a prevenção dos principais problemas de saúde. A noção de que há assuntos globais que podem ser resolvidos de forma melhor pela União Européia do que por seus estados membros parece receber maior apoio entre os europeus.

Finalmente, os europeus têm grande interesse no sistema de governança global. Com *as* exceções das Nações Unidas e da OMC, que são baseadas no princípio de um voto por país, a maioria das instituições internacionais possui um equilíbrio interno de poder que reflete o passado em detrimento do presente, e a Europa é, ao menos nominalmente, a maior beneficiária desse poder (Tabela 1). Isso é verdade nas instituições Bretton Woods, onde a União Européia controla aproximadamente um terço das cadeiras e dos direitos de voto, o que não representa

Tabela 1
O PESO DA UNIÃO EUROPÉIA EM INSTITUIÇÕES ECONÔMICAS E FINANCEIRAS INTERNACIONAIS

Instituição	Votos* Participação da UE	Dólar atual PIB 2005 Participação da UE	PIB baseado em PPC Participação da UE	População Participação da UE
G7**	57,1 (4 de 7)	32,8	31,0	36,4
G8**	50,0 (4 de 8)	31,9	29,2	30,3
G20**	25,0 (5 de 20)	25,1	16,9	6,5
OECD (OCDE)	63,3	38,1	36,9	38,5
Financiamento aos membros	39,8 (19 de 30)			
IEA	65,4 (17 de 26)	38,3	36,9	39,8
FMI/BM***	13,6	30,3	21,0	7,2
*Cadeiras controladas por cotas aos membros****	31,9 33,6 29,5 (25 de 184)			
OMC**	17,4 (26 de 149)	31,7	22,6	8,1
Memorando: financiamento dos membros da ONU	13,0 36,5 (25 de 192)	30,3	20,9	7,2

Fonte do PIB e população: Banco de dados *World Development Indicators*, Banco Mundial e *The World Fact Book*, CIA, agosto de 2006.

*Instituição Votos**

(*) Os números entre parênteses se referem ao número de membros da União Européia dentro do número total de membros.

(**) A União Européia não está incluída nos cálculos para o G7 e o G8, uma vez que não é membro pleno. O G20 tem 19 membros, além da União Européia como membro institucional. Na OMC, as "Comunidades Européias" são contadas como um membro separado.

(***) Para o FMI e o BM, "quadro de associados" significa a proporção dos países da União Européia no número total de países membros, "votos" significa sua participação no total de votos com base em cotas, e "controle" é a proporção de votos controlados, supondo-se que um país que está na presidência controla o voto dos membros votantes.

(****) Antes da tabela de revisão de cota da reunião anual Cingapura.

uma participação exagerada considerando-se o PIB atual, mas uma representação superdimensionada se levarmos em conta qualquer outro indicador. Conforme observado por Vijay Kelkar *et ai* (2005), a combinação de votos do Brasil, da China e da índia nas instituições Bretton Woods está aproximadamente 20% abaixo da participação da Itália, Bélgica e Holanda, enquanto o valor de seus PIB's somados, estimado através das taxas de câmbio do mercado, é 23% maior; se estimado através da Paridade do Poder de Compra (PPC), é quatro vezes maior; e sua população total é 29 vezes maior. Esses números são surpreendentes, e podem explicar o motivo pelo qual os países asiáticos têm tão poucas posses nas instituições Bretton Woods. A revisão de cota proposta pelo FMI para a adoção em sua reunião anual em Cingapura, em 2006, não modifica essa representação significativa de forma alguma: ela reduziria a cota da UE de 31,9% para 31,3%.

Um participante acidental

Tendo dito isso, o comportamento da Europa, mais que ocasionalmente, contradiz seus objetivos declarados e seu óbvio interesse na governança global. Apesar de reivindicar o título de campeã do multilateralismo, a União Européia na verdade contribuiu para prejudicá-lo, ao tomar iniciativas de negociar um conjunto de acordos regionais de comércio. Embora todos os principais participantes do cenário mundial na atualidade tenham desenvolvido uma estratégia regional paralelamente à sua participação em instituições multilaterais, foi a União Européia quem iniciou essa tendência (Sapir, 1998).

Além disso, a União Européia não tem um papel na governança global proporcional à sua representação. A UE é, sem dúvida, um dos principais participantes nas negociações de comércio internacional, no qual tem prioridades claramente declaradas e a habilidade de forçar sua aprovação. Qualquer que seja a negociação, ela é parte do jogo. A União Européia também teve um papel fundamental na negociação do Protocolo de Quioto; após a retirada dos Estados Unidos, a Europa assumiu a liderança na pressão por sua homologação e implementação. Porém, a União Européia manteve uma participação surpreendentemente discreta em questões macroeconômicas globais. Em evidente contraste com os norte-americanos, os europeus não expressaram qualquer ponto de vista extremo em questões como a solução para os desequilíbrios das contas correntes ou a taxa de câmbio chinesa. Na taxa de câmbio euro/dólar, várias opiniões mutuamente inconsistentes têm sido expressas por ministros da Fazenda europeus e diretores de bancos centrais. Com relação à natureza e velocidade do ajuste da conta corrente dos Estados Unidos, os europeus em mais de uma ocasião já deram a impressão de que sua maior esperança está na estabilidade da taxa de câmbio, embora rotineiramente insistam na disciplina fiscal e na correção do déficit externo dos Estados Unidos. Na taxa de câmbio, a Europa geralmente tem seguido o exemplo dos Estados Unidos, ainda que o interesse europeu possa ser substancialmente diferente do interesse americano. Ao que parece, os formuladores de políticas se abstiveram de tirar conclusões da situação mundial real de sua moeda.

Nas finanças internacionais, os europeus certamente vêm participando das discussões no âmbito do G7, do G20, das instituições Bretton Woods e de outros fóruns públicos. Eles podem até reivindicar algumas vitórias, tais como a reforma parcial da governança do FMI, através da criação de um Comitê Monetário e Financeiro Internacional (IMFC), ou o assim chamado envolvimento do setor financeiro na solução de crises. Porém, uma análise cuidadosa da discussão mostra que os europeus raramente conseguiram determinar a agenda. Eles freqüentemente responderam às mudanças de forma reativa, se adaptando lentamente aos eventos e se ajustando às propostas (freqüentemente americanas), e em poucas ocasiões forçaram a aprovação de novas idéias radicais. Os Estados Unidos se comportaram, durante a crise financeira da década de 1990, como o (freqüentemente, mas nem sempre benevolente) poder hegemônico das finanças internacionais. A União Européia não se comportou como uma potência monetária e financeira mundial.[4] Mais uma vez, a eficácia

[4] Riccardo Faini, ex-diretor executivo do FMI e Enzo Grilli (2004) haviam tentado medir quantitativamente a influência dos Estados Unidos, da União Européia e do Japão nas decisões do FMI e do Banco Mundial, avaliando se o padrão geográfico de empréstimos dessas instituições reflete suas respectivas transações comerciais bilaterais ou padrões de relações financeiras. Esses resultados sugerem que os Estados Unidos e a União Européia são ambos influentes, sendo o primeiro mais que o último. Eles contrastam especialmente a importância nas ligações comerciais e financeiras para os Estados Unidos com a ausência de qualquer influência perceptível das ligações financeiras da União Européia. Essa é uma medida reconhecidamente bastante indireta, que está sujeita a discussão técnica, mas corresponde bem à observação casual de que a comunidade financeira dos Estados Unidos está muito mais preocupada sobre questões do FMI, questionando-as, do que seus colegas europeus.

O papel da União Européia na governança global não é proporcional à sua representação

da União Européia parece não ser proporcional à representação dos seus membros nas organizações de Bretton Woods.

Em vez de ser um pilar importante da governança econômica mundial, a União Européia pode se caracterizar como um participante acidental (Pisani-Ferry, 2005) - aquele que, dependendo do assunto, está às vezes presente, às vezes ausente, às vezes se pronunciando, às vezes em silêncio.

As principais causas: incompatibilidade de opiniões, ou simplesmente uma questão de tomar as decisões erradas?

Por que é assim? As duas principais hipóteses para explicar a inconsistência da União Européia na governança econômica global são: (1) existem questões sobre as quais a União Européia está muito dividida para opinar, já que as preferências diferem entre os estados membros constituintes, e (2) uma governança interna disfuncional impede que a União Européia seja mais assertiva. Se a primeira hipótese for verdadeira, há pouca coisa que a União Européia possa fazer para ser mais eficaz. Se for a segunda, as reformas na governança interna estão em ordem.

O argumento da heterogeneidade de preferências tem um certo peso. Com a crescente diversidade da União Européia, existem muitas razões para que as preferências sejam divergentes, e tal diversidade deverá afetar as relações econômicas internacionais. De tradições culturais e políticas a variações no grau de abertura e nos padrões de comércio e integração financeira, diversos fatores podem explicar o motivo pelos quais os países da União Européia têm dificuldades para chegar a um consenso em questões globais.

Porém, isso vale, primeiramente e acima de tudo, para o comércio internacional. Desde níveis de desenvolvimento e padrões de especialização até a operação dos mercados de trabalho e instituições políticas domésticas, há todas as razões para considerar que há posições amplamente diferentes a respeito da economia e da política econômica da liberalização do comércio dentro da União Européia. Na verdade, pesquisas vêm indicando consistentemente a presença de consideráveis diferenças nas atitudes públicas com respeito à liberalização do comércio dentro da União Européia. Apesar dessas diferenças, a União Européia tem uma política comum para comércio.

Isso leva a uma hipótese de governança disfuncional. A União Européia tem firmado acordos variados e complexos para organizar sua economia internacional e as relações financeiras com o resto do mundo. Em algumas áreas, a política de responsabilidade é totalmente delegada a uma instituição da União Européia - na maioria dos casos, a Comissão Européia ou o Banco Central Europeu - que tem carta branca para agir. Em outros casos, a responsabilidade é dividida entre os estados membros, que talvez precisem se esforçar para coordenar seus pontos de vista. É possível que seja a ineficiência de alguns desses mecanismos de governança o fator responsável por impedir que a União Européia tenha o papel que ela poderia ter.

Uma ilustração: a União Européia e o FMI

Independentemente de sua importância, o FMI fornece uma interessante base de testes. É uma instituição na qual a UE está, ao mesmo tempo, com representação exagerada em termos numéricos e reduzida em termos de efetiva expressão. De acordo com Lorenzo Bini Smaghi, que, antes da sua nomeação para a junta de diretores do Banco Central Europeu, estava envolvido na coordenação de posições européias nas questões internacionais monetárias e financeiras, "se *os países da União Européia querem melhorar sua influência coletiva em assuntos internacionais e do FMI, talvez sejam necessárias algumas mudanças institucionais na forma como os interesses europeus são representados e promulgados".* (Bini Smaghi, 2004).

Além disso, por razões já ditas, uma reforma na economia global e nas instituições financeiras que fosse capaz de reequilibrar o poder dentro delas não é simplesmente uma questão de justiça; também é um meio necessário (embora não seja, evidentemente, auto-suficiente) de garantir um grau suficiente de comprometimento com o sistema multilateral por parte dos países emergentes. A União Européia tem grande interesse em estimular a confiança de todos os países no sistema multilateral. Quanto mais desequilibrado esse sistema, mais forte será *a* tentação para aqueles que se sentem com pouca representação procurarem por soluções alternativas, especialmente (mas não somente) o Leste Asiático.

Cresce a pressão para redistribuição de poder. A revisão da cota de 2006 de Cingapura é explicitamente considerada como um primeiro passo em um processo que levaria, em 2008, a um reequilíbrio mais substancial. A administração dos Estados Unidos tem expressado seu apoio a esse reequilíbrio de forma não ambígua. Os europeus, contudo, tendem a adiar o exame do assunto. Dentre eles, a questão de uma representação comum continua a ser um ponto de divergência.

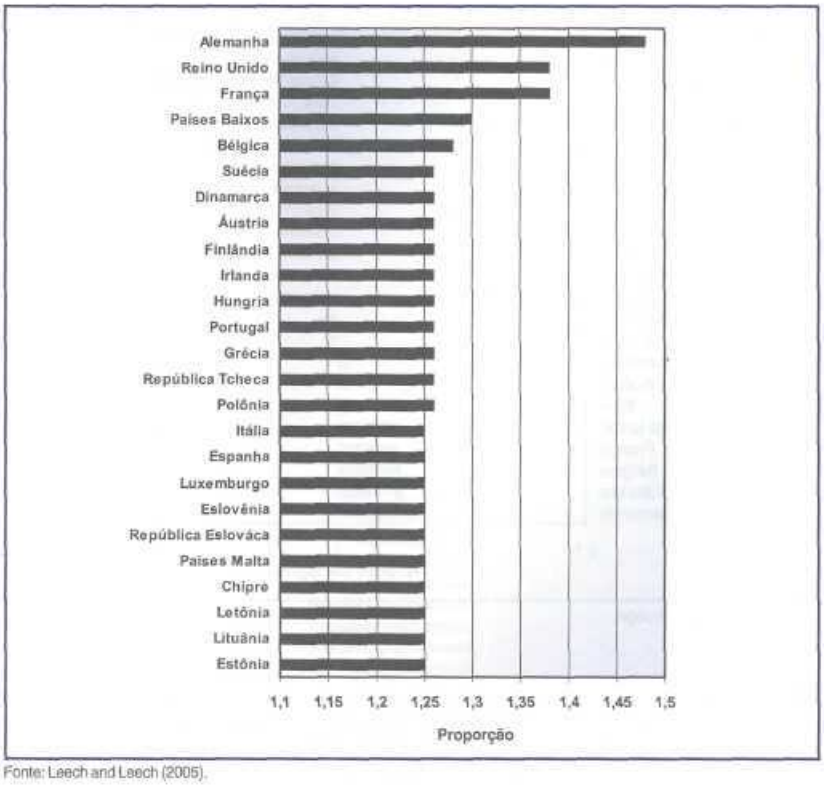
A estrutura de votos do FMI nos permite comparar vários acordos em termos de poder, usando os índices padrão da teoria de jogos, que medem o poder do participante pela freqüência com que ele é o eleitor flutuante em uma decisão. Na verdade, existem poucas instâncias nas quais diretores executivos do FMI realmente votam. Mas a estrutura de poder subjacente serve como *benchmark* contra a qual os participantes medem sua influência. As acaloradas controvérsias associadas a cada reequilíbrio de cotas são uma indicação clara de que a questão tem grande importância.

Em um trabalho recente, Lorenzo Bini Smaghi (2006) diz que, se eles formassem uma coalizão, os países membros da União Européia-25 seriam, de longe, o poder dominante no FMI, com um índice de poder de voto de 48% - sendo que os próximos seriam os Estados Unidos, com 7%. Uma questão importante, porém, é se países membros individuais ganhariam ou perderiam ao entrar em tal coalizão.

A princípio, todos ganhariam consideravelmente. Suponhamos que a União Européia decida reunir seus votos em uma única cadeira européia e que a essa

Figura 3

PODER DE VOTO DOS PAÍSES DA UNIÃO EUROPÉIA EM REUNIÃO POLÍTICA RELACIONADA AO ATUAL PODER DE VOTO DENTRO DO FMI



Fonte: Leech and Leech (2005).

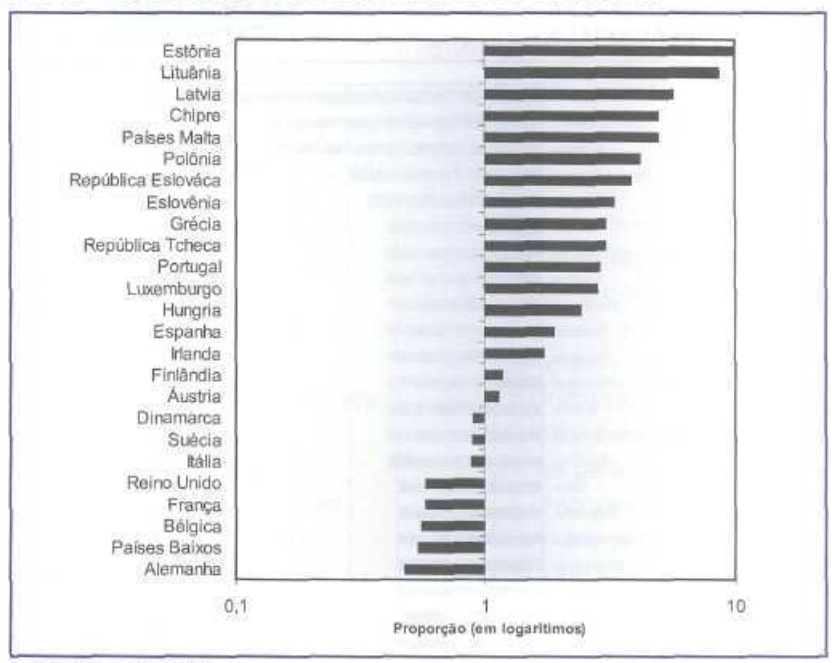
E necessária uma reforma na economia global e nas instituições financeiras para garantir um grau suficiente de comprometimento com o sistema multilateral por parte dos países emergentes

cadeira seja garantido o mesmo poder de voto que aos Estados Unidos (não se trata de uma suposição irracional, em vista da fórmula da cota e do equilíbrio do poder dentro do Fundo). Depois, suponha que a decisão interna da União Européia seja determinada pela simples maioria votante, usando os pesos atuais do FMI. Sob essas condições, cálculo feito por Leech e Leech (2005), baseado na metodologia de índice de poder,[5] mostra que todos os países da União Européia ganhariam poder de voto no FMI (Figura 3).

No entanto, as cotas do FMI diferem substancialmente do peso de votos da União Européia, e uma representação comum da União Européia usaria o peso e as regras de votos da União Européia, em vez das cotas ou votos do FMI. Isso levanta a questão da redistribuição do poder entre os países da União Européia. Como mostra a Figura 4, a incorporação da representação dos membros da União Européia no FMI baseada nas regras de votos da União Européia criaria tanto vencedores (Polônia, Espanha e os países menores, cujos votos contam mais dentro da União Européia), quanto perdedores (Alemanha, Reino Unido e França, bem como alguns países de tamanho médio, como a Bélgica e os Países Baixos). O resultado dessa redistribuição é significante porque o sistema[6] atual (Nice) de voto favorece muito mais os países menores do que o sistema do FMI.

Figura 4

PESOS DOS VOTOS NA UNIÃO EUROPÉIA RELATIVOS AO PESO DOS VOTOS ENTRE OS PAÍSES DA UNIÃO EUROPÉIA NO FMI



Fonte: Estimativas de Bruegel.

[5] Formalmente, o índice de poder de qualquer membro da União Européia é calculado como produto de dois índices Penrose, um medindo o poder de uma única cadeira da União Européia e o outro medindo o poder do membro na tomada de decisões dentro da União Européia.

" A minuta da constituição manteve um sistema semelhante.

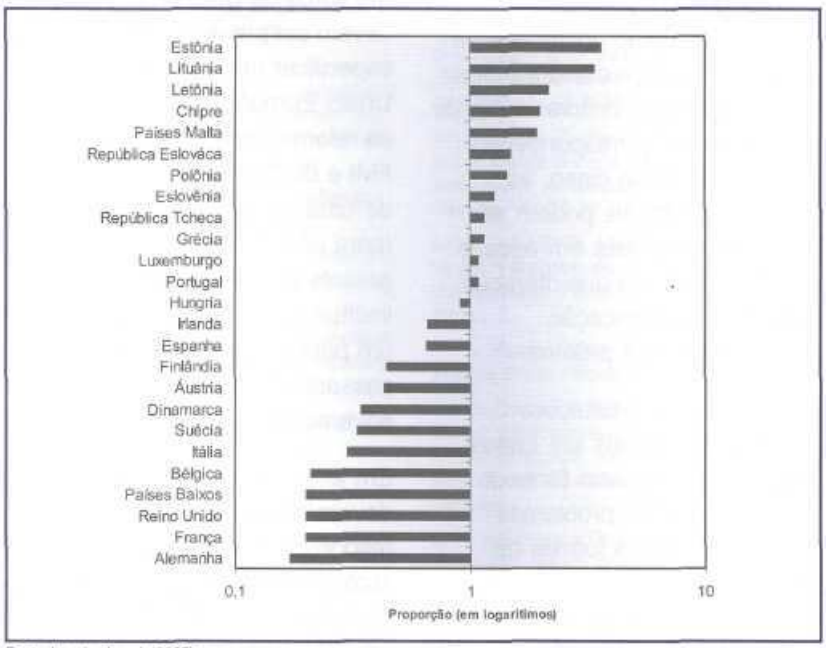
Esse cenário, porém, não leva em consideração o fato de que o peso do voto de um membro não é a mesma coisa que seu poder de voto. Tal distinção é decisiva. O poder de um membro individual da União Européia no FMI sob uma representação unificada dependeria igualmente do poder de um membro para determinar o voto da União Européia no FMI e do poder de voto agregado da única cadeira da União Européia - que poderia, em teoria, tornar todos os países vencedores, ainda que o tamanho do ganho não fosse uniforme.

No entanto, haveria na realidade um número maior de perdedores nesse movimento, uma vez que a decisão interna da UE precisaria ser determinada pelo notoriamente ineficiente sistema de voto por maioria qualificada, estabelecido pelo Tratado de Nice (Figura 5). Na prática, a exigência, por parte do sistema de Nice, de amplas maiorias qualificadas para a tomada de uma decisão iria impedir que a União Européia se beneficiasse de seus poderes dentro do Fundo. Os maiores países seriam, logicamente, os maiores perdedores.

Os cálculos apresentados aqui não devem ser considerados pelo seu valor nominal. O que indicam é que países maiores perderiam poder no FMI em questões nas quais a União Européia estivesse dividida internamente. No entanto, eles ainda sairiam ganhando em questões em que existisse uma clara opinião majoritária dentro da Europa. No entanto, duas conclusões podem ser tiradas dessa análise. A primeira é que a governança interna tem importância considerável e que o papel da União Européia na governança global não pode ser discutido sem tomar tal fato como referência. Isso dá suporte à hipótese de que o comportamento às vezes acidental da Europa em fóruns internacionais ocorre em razão de suas regras internas.

Figura 5

PODER DE VOTO DOS PAÍSES DA UNIÃO EUROPÉIA COM UMA CADEIRA NA UNIÃO EUROPÉIA (SISTEMA DE VOTAÇÃO DE NICE) RELATIVO AO PODER DE VOTO ATUAL DENTRO DO FMI



Fonte: Leech e Leech (2005).

A segunda conclusão diz respeito às instituições Bretton Woods. A perspectiva de perder a influência através de uma redução de peso de voto no FMI e, possivelmente, a fusão das representações européias, pode servir como justificativa para defender o *status quo.* O adiamento, no entanto, seria um erro dispendioso. A porção da Europa no PIB mundial está diminuindo rapidamente, como conseqüência de sua demografia e do desenvolvimento acelerado dos principais países emergentes. E a tendência é que diminua ainda mais - e cada vez mais rápido. No que se refere às instituições, no entanto, compromissos com a divisão de poder tendem a ser duradouros e a perpetuar uma determinada distribuição de poder que há muito tempo não reflete mais a verdadeira situação do mundo real. Quanto mais o ajuste for adiado, menos peso político e econômico a Europa terá quando ele acontecer, e menos provável será a sua capacidade negociar um acordo satisfatório.

IMPLICAÇÕES PARA A EUROPA

Este trabalho sustenta a idéia de que, uma vez que o estado da governança econômica global não é nada estável, a União Européia precisa ter uma maior clareza de visão para os debates que virão a seguir. As implicações de nossa análise com relação às políticas podem ser resumidas em três pontos principais.

1. A governança econômica global tem importância

Pode haver um sentimento de que a aparente perda de propósito de muitas instituições globais - a ONU sendo considerada "irrelevante" pelos

Os formuladores de políticas europeus devem estar prontos para assumir as responsabilidades que uma mudança nos padrões de liderança global pode trazer para eles

EUA, o Banco Mundial espremido pelo setor privado, o enxugamento da atividade de empréstimo pelo FMI, as negociações da OMC sendo interrompidas sem uma perspectiva clara de restauração - não é uma questão de preocupação significativa. Afinal de contas, as questões de segurança são tratadas fora da ONU, a expansão dos mercados financeiros é bem vista, os mercados emergentes estão se tornando mais estáveis, e o comércio internacional está em expansão, para dar apenas alguns exemplos.

No entanto, minimizar a importância das instituições globais seria um erro dispendioso. Embora algumas missões das instituições globais tenham, de fato, se tornado obsoletas, outras são mais importantes do que nunca na era atual, marcada por uma interdependência econômica sem precedentes. A sustentabilidade a longo prazo de padrões de comércio é altamente dependente de uma estrutura de funcionamento multilateral. Os problemas de estabilidade financeira surgirão novamente, e o FMI permanece como a melhor ferramenta para monitorar e impedir que os riscos correspondentes aconteçam. Além disso, as instituições globais podem ser extremamente úteis em épocas de crise, uma vez que oferecem canais de comunicação e coordenação já prontos.

A ausência de instituições econômicas globais em certas áreas também é uma fonte de preocupação. Os problemas que exigem novas formas de governança econômica global estão se tornando cada vez maiores, e pode acontecer um desastre caso não sejam tratados. Esse é o caso, por exemplo, dos mecanismos econômicos para prevenir e tratar o aquecimento global. A questão dos recursos naturais globais (incluindo combustível fóssil e água) também vem exigindo cada vez mais atenção.

2. É necessário que se faça uma reforma

A primeira e óbvia área na qual se deve atuar é o comércio, em que o regionalismo é tanto um fato quanto uma resposta natural à diversidade de preferências na economia mundial. Mas, para que o regionalismo seja capaz de apoiar, em vez de enfraquecer o multilateralismo, os princípios precisam ser harmonizados e as garantias devem ser definidas. Sendo, por si só, o arquétipo de um grupo regional forte e bem-sucedido, a União Européia precisa contribuir de modo construtivo para esse diálogo.

Uma outra área imediata para reforma são as instituições Bretton Woods. Os países membros da União Européia devem ser proativos ao especificar um mandato para a União Européia como catalisador da reforma da governança do FMI e do Banco Mundial. Trata-se de uma condição necessária (para não dizer suficiente) para garantir a legitimidade dessas instituições, que desempenharam um papel útil e importante no passado e farão o mesmo novamente no futuro.

Em terceiro lugar, os europeus devem encarar como sua responsabilidade a garantia do surgimento de uma abordagem globalmente compartilhada em relação às causas e

conseqüências do aquecimento global. Torna-se cada vez mais evidente que a adesão da União Européia ao Protocolo de Quioto não é suficiente para enfrentar os desafios de uma alteração no clima.

Além dessas medidas, pode-se afirmar que existe uma carência por uma instituição mais política, capaz de definir prioridades e de direcionar as mudanças institucionais quando necessário. O G7, que é responsável por 40% do PIB mundial e 10% da população mundial, não tem mais a legitimidade para realizar tal função.[7] Várias propostas foram elaboradas, incluindo a criação de um G20 ao nível de chefes de estado (englobando 80% do PIB mundial e 60% da população mundial).[8] No entanto, resta ver até que ponto tal dispositivo conseguirá ter êxito em criar uma real possibilidade de ação coletiva, dada a diversidade dos participantes.

3. A influência externa necessita de uma governança interna eficiente

Em especial, a habilidade da União Européia em atuar como um participante global é freqüentemente dificultada por acordos internos ineficientes. Isso não deve ser lido como um apelo ao federalismo de representação externa. Os países membros podem reter direitos de controle através da definição de um mandato e da supervisão de sua implantação. Mas a reforma da representação externa da União Européia exige uma definição dos modos pelos quais várias visões nacionais são mediadas e os representantes externos são monitorados. Não faria sentido ter como objetivo uma maior influência externa enquanto, ao mesmo tempo, impede-se que ela exista devido a uma incapacidade interna de chegar a uma decisão.

4. A União Européia não pode mais se esconder atrás dos Estados Unidos

Pelas razões econômicas e políticas que foram desenvolvidas neste trabalho, é possível afirmar que desde a Segunda Guerra Mundial os Estados Unidos nunca estiveram tão pouco preparados para exercer uma liderança construtiva em governança econômica global, e é improvável que essa tendência se reverta em breve. Os formuladores de políticas europeus devem estar prontos para assumir as responsabilidades que essa mudança de padrões de liderança pode trazer para eles. •

[7] Medida em taxas de câmbio de paridade de poder de compra.

[8] Ver Linn e Bradford (2006). Kenen, Shafer, Wicks and Wyplosz (2004) propõem, em vez disso, a criação de um Conselho para a Cooperação Econômica e Financeira Internacional composto de, no máximo, 15 membros.

Referências Bibliográficas

Bini Smaghi, Lorenzo. 2004. *A single UE seat In the IMF? Journal of Common Market Studies.* Vol. 42, N° 02.

Bini Smaghi, Lorenzo. 2006. *IMFgovemance and the political economy of a Consolidated european seat. In:* Edwin Truman (ed). *Reforming the IMF in the XXf century.* Institute for International Economics.

Eichengreen, Barry. 1996. *Globalizing capital.* Princeton University Press

Faini, Riccardo e Enzo Grilli. 2004. *Who runs the* /F/s? CEPR Discussion Paper N° 666, October.

Frieden, Jeffry. 2006. *Global capitalism: its fali and* r/se *in the twentieth century.* Norton.

Fukuyama, Francis. 2006. *America at the crossroads.* Yale University Press.

Kagan, Robert. 2002. *Power and weakness. Pollcy Review.* N° 113.

Kelkar, Vijay, Praveen K. Chaudhry, Marta Vanduzer-Snow, e V. Bhaskar. 2005. *The International Monetary Fund: integration and democratization in the 21ª Century.* Paper presented to *the March G24 Technical Group Meeting.* Manila, the Philippines.

Kenen, Peter, Jeffrey Shafer, Nigel Wicks e Charles Wyplosz 2004. *International economic and financial cooperation: new issues, new actor, new responses. Geneva Reports on the World Economy.* N° 06, ICMB-CEPR.

Kindelberger, Charles. 1986. *International public goods without International overnment. American Economic Review.* Vol. 76, N°01,pp. 1-13.

La'ldi, Zaki. 2005. La norme sans la force: Pénígme de la puissance européenne. Presses e Sciences Pó, Paris.

Lamy, Pascal. 2004. *La démocratie-monde.* Paris: Republique dês Idées l Seuil.

Leech, Dennis, e Robert Leech. 2005. *Voting power implications of a Unified European Representation at the IMF. Warwick Economic Research Papers,* N° 720, January.

Linn, Johannes e Colin Bradford. 2006. *Pragmatic reform of global govemance: creating an L20 Summit Fórum. Policy Brief,* N° 152. The Brookings Institution: Washington, DC.

Nye, Joseph. 2002. *The paradox of American power.* Oxford.

Pisani-Ferry, Jean. 2005. *The accidental player: the UE and the global economy.* Lecture at the Indian Council for International Economic Relations. Disponível em www.bruegel.org

Sapir, André. 1998. *The political economy of EC Regionalism. European Economic Review,* N° 42, pp. 717-732.

Truman, Edwin. 2006. *Overview of IMF reform. In:* Edwin Truman (ed). *Reforming the IMF in the* XW *Century.* Institute for International Economics.

USA Government. 2006. *The national security strategy of the United States.*

Wolf, Martin. 2004. *One economy, many states: the political economy of globalization.* ThirteenthAnnual l EA Hayek Memorial Lecture, Institute for Economic Affairs, London.

Fonte: Revista Brasileira de Comercio Exterior, ano 21, n. 91, p.16-35, abr. jun. 2007.