

IDEIAS PARA UM “NOVO MODELO POSSÍVEL” NA COOPERAÇÃO ENTRE A AMÉRICA LATINA E A EUROPA

Perspectivas do
diálogo birregional

Ana Paula García Erramuspe
Novembro de 2024

FES SINDICAL

FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG

Este *policy briefing* reúne os pontos principais da discussão que houve entre dirigentes de sindicatos e partidos políticos progressistas da Europa e da América Latina e do Caribe (ALC) no âmbito do projeto “Reorganização do comércio mundial e das cadeias de valor”, promovido pela Fundação Friedrich Ebert (FES) e pela Federação Alemã de Sindicatos (DGB).

RESUMO

Princípios da cooperação. Identificamos um contexto de enfraquecimento da democracia em estreita relação com as políticas neoliberais. Nesse sentido, a criação de empregos dignos aparece como um elemento central para a salvação dos sistemas democráticos, e o sindicalismo se apresenta como “a última barreira contra o neoliberalismo”. Neste contexto, o valor distintivo que daria vantagem à União Europeia (UE) na concorrência com outros sócios pode ser a sustentação de determinados princípios de cooperação: a promoção de um comércio justo, a centralidade do emprego, o favorecimento do diálogo social. O valor agregado está em cooperar com uma “Europa social”, democrática, defensora da paz, do emprego digno, dos direitos humanos, e capaz de exigir o mesmo às suas corporações ativas na ALC. No âmbito de uma política de não alinhamento ativo, uma Europa forte e autônoma é muito importante para a América Latina.

Oportunidade para uma nova etapa da cooperação birregional. Neste contexto, reconhecemos um momento de oportunidade para iniciar uma nova etapa na relação entre a Europa e a ALC. Esta etapa poderia ter diferentes graus: 1) alguma forma de reparação das desigualdades históricas para a ALC; 2) alguma forma *win-win* em que ambas as regiões obtenham benefícios (setor energético); 3) alguma forma de cooperação em áreas onde nenhuma das duas regiões tenha desenvolvimento acumulado (inteligência artificial, economia de plataformas).

Reequilibrar uma relação historicamente assimétrica. A discussão de um “novo modelo possível” de cooperação entre a ALC e a Europa cria uma oportunidade para começar

a reequilibrar as assimetrias históricas por meio do reconhecimento dos níveis desiguais de desenvolvimento, da contribuição dispar de cada região para a crise climática, e das capacidades diferenciais de contribuir para financiar a transição. É necessário que a UE garanta condições de negociação *fair but not equal* para uma transição possível, o que inclusive poderia oferecer-lhe vantagens em relação a outros sócios concorrentes.

Transição e (re)industrialização. Não é possível pensar em uma transição sem contemplar a necessidade de um processo de (re)industrialização na ALC, com incorporação de tecnologia e cadeias produtivas regionais mais complexas. Se a ALC se mantém exclusivamente no seu papel histórico de fornecedora de matérias-primas, não há transição justa possível. Dois caminhos se enfrentam: aprofundar a dependência da ALC ou catapultar seu direito ao desenvolvimento, o que seria propício aos interesses estratégicos das duas regiões.

Integração regional inevitável. A integração regional da ALC é condição *sine qua non* para uma cooperação mutuamente favorável com a UE. A ALC precisa acordar uma agenda comum para o relacionamento birregional, e avançar na sua integração produtiva e comercial intrarregional. A integração regional da ALC reforça as possibilidades de cooperação com a UE e as oportunidades de comércio. Por isso, deveria ser um processo favorecido no contexto da relação birregional.

Financiamento da transição. O endividamento endêmico da ALC implica que sem financiamento e ampliação do espaço fiscal não há industrialização nem transição possíveis. Na ALC “somos credores ambientais de nossos credores financeiros”: o endividamento da região está totalmente relacionado com seu papel histórico de subordinação geopolítica e dependência econômica como fornecedora de matérias-primas para os países desenvolvidos. Transformar ou superar essas assimetrias também implica reformar os instrumentos financeiros internacionais, ou até criar outros, para terminar com sua captura corporativa e avançar na justiça fiscal. A transição e o comércio justos precisam de relações globais justas.

Modelo de cooperação birregional para o desenvolvimento mútuo. A partir dessas afirmações, é possível pensar em um modelo de cooperação birregional que não cimente nem aprofunde as assimetrias existentes, mas que procure diminuí-las promovendo o desenvolvimento em ambas as regiões de acordo com suas necessidades. Esta nova etapa requer uma revisão profunda da lógica de negociação de acordos – abandonar o caminho dos tratados de livre comércio (TLCs), superar a dimensão estritamente comercial – na direção de dinâmicas que ofereçam maior equidade na interlocução e que redundem em alianças de cooperação em sentidos mais amplos para a promoção dos direitos humanos e o emprego digno, a proteção do meio ambiente e a defesa da democracia. Um modelo de cooperação mais centrado nas pessoas e menos nos lucros.

Cooperação que inclua diálogo político e social. Em sua extensão, estes acordos de cooperação envolvem diversas partes: governos, sindicatos, partidos políticos, empresas, academia e outros atores sociais. As relações de cooperação acontecem em todos os níveis. Por esse motivo, a cooperação birregional não pode ser apenas comercial ou institucional, também precisa ser política e social. O internacionalismo sindical se destaca como uma ferramenta poderosa para alcançar esse objetivo.

Em face do desafio de um “novo modelo possível” de relacionamento e cooperação entre a ALC e a UE, capaz de promover o desenvolvimento de cada região de acordo com suas necessidades, colocando no centro a defesa da democracia, o emprego digno e a justiça social e ambiental, é possível dizer que uma Europa forte e autônoma é importante para a América Latina, e que uma América Latina integrada e em crescente desenvolvimento é importante para a Europa.

1. A RELAÇÃO ENTRE A EUROPA E A AMÉRICA LATINA E O CARIBE

A relação entre a Europa e a América Latina e o Caribe (ALC) passou por diferentes etapas. O primeiro momento é caracterizado pela colonização, que estabelece as bases históricas de desigualdade dessa relação. No segundo momento, o destaque é para a contribuição europeia ao processo de industrialização dos países da ALC. Nesta etapa não só houve contribuição ao desenvolvimento produtivo, mas também ao desenvolvimento social e comunitário. Este modelo de encontro de culturas e de valores compartilhados, no que as partes se potencializam no intercâmbio, deveria servir de exemplo para uma nova etapa na relação birregional.

Atualmente, estamos diante de um momento aberto, de oportunidade para iniciar uma nova etapa na relação entre ambas as regiões, uma nova narrativa. Esta nova etapa poderia ter diversos graus:

- Alguma forma de reparação para a ALC, dada a história de desigualdade da relação.

- Alguma forma *win-win* em que ambas as regiões obtenham benefícios. Por exemplo, no setor energético, desde que implique a criação de empregos dignos, a proteção do meio ambiente e a incorporação de valor agregado à cadeia produtiva regional na ALC.
- Alguma forma de cooperação em áreas onde nenhuma das duas regiões tenha desenvolvimento acumulado: âmbitos que permitam começar a caminhar e explorar em conjunto. Por exemplo, a inteligência artificial, o trabalho em plataformas e sua sindicalização.

Em ambos os lados do Atlântico encontramos princípios e valores progressistas. Existe acordo nos princípios, mas é mais difícil sintonizar nos mecanismos, nas prioridades, nos tempos e recursos. Para avançar em estratégias compartilhadas ou coincidentes, é necessário discutir mais sobre essas questões práticas.

Integração regional como prerequisite para a cooperação birregional

A aposta na integração regional latino-americana não exclui o aprofundamento do vínculo com a UE. Ao contrário, a integração regional da ALC é condição *sine qua non* para uma cooperação mutuamente benéfica. Em primeiro lugar, porque as regiões ainda têm condições de negociação desiguais: a ALC não tem uma institucionalidade regional para negociar. Uma relação birregional propriamente dita implica a integração regional como prerequisite. Longe disso, a debilidade histórica dos processos de integração regional da ALC persiste, com a integração em termos produtivos e comerciais como algo importante não resolvido. Então, para pensar em qualquer tipo de cooperação birregional, é necessário gestar acordos regionais sobre objetivos e prioridades comuns: qual é a agenda da ALC em seu conjunto para sua relação com a Europa?

A integração regional da ALC fortalece as possibilidades da cooperação com a UE, pelo que deveria ser um processo favorecido dentro da relação birregional. A integração da ALC é conveniente para a Europa, inclusive por razões econômicas e oportunidades de comércio, sobretudo pelos investimentos que tem na região (por exemplo, no setor automotivo) e pelas oportunidades de produção para o mercado regional. Em uma ALC não integrada, a UE vê enfraquecidas suas possibilidades de competir como parceiro com as outras potências.

2. CONTEXTO GEOPOLÍTICO E CONDIÇÕES PARA A COOPERAÇÃO BIRREGIONAL

A ALC tem uma posição geopolítica de dependência que é estrutural. Isso torna a região mais permeável aos vaivéns do contexto internacional e suas crises. Neste sentido, um cenário geopolítico uni ou bipolar, no qual seja inevitável aderir a um bloco, não é favorável para a ALC. O posicionamento atual do Brasil, por exemplo, é de um não alinhamento ativo, ou seja, busca agendas positivas com a China, com os Estados Unidos, com a UE e com a região.

Vantagens comparativas da «Europa social»

Atualmente, a UE está em desvantagem em relação aos acordos comerciais com a ALC perante os Estados Unidos e a China. No entanto, pode encontrar vantagens comparativas no futuro. O valor distintivo da UE pode estar nos princípios da cooperação: na promoção de um comércio justo, na centralidade do emprego, no favorecimento do diálogo social e na negociação coletiva. O valor agregado está em cooperar com uma “Europa social”, democrática, defensora da paz, do emprego digno e dos direitos humanos. A ALC optou pela democracia e o Estado Social europeu tem sido sua referência. As potencialidades e vantagens comparativas desta cooperação encontram-se nesses princípios e valores compartilhados. No âmbito de uma política de não alinhamento ativo, uma Europa forte e autônoma é muito importante para a América Latina.

Cooperação com a China e com os Estados Unidos

Neste contexto geopolítico, as diversas potências tentam desenvolver mais suas relações econômicas e comerciais com a ALC, sobretudo por meio de empréstimos e investimentos. A relação com os Estados Unidos é histórica. Com a China, embora seja mais recente, o relacionamento vem avançando aceleradamente.

No caso particular do Brasil, observa-se um progresso em sua aliança com os Estados Unidos (“parceria Lula-Biden”) pelo trabalho digno: são identificadas prioridades comuns e possibilidades de cooperação para além das diferenças, com a atenção focada em promover o emprego de qualidade e em fortalecer a proteção de trabalhadoras e trabalhadores.

Na negociação com a China, a ênfase é maior na ideia de parceria. A incorporação dos primeiros países latino-americanos à “nova rota da seda” parece ser inevitável e a adesão do Brasil é iminente. A construção de um espaço de governança regional em infraestrutura deixaria a ALC em uma posição mais forte para negociar com a China.

Crise do multilateralismo

O multilateralismo se mostra fraco e em crise. É necessário pensar em uma reforma global do sistema multilateral e de seus organismos para que deixem de ser capturados pelas corporações e para recuperar o poder dos Estados. Surge a necessidade de rediscutir os mecanismos de financiamento internacionais e a função dos organismos financeiros multilaterais. “As receitas do FMI não funcionaram em lugar algum para os interesses dos povos”; esta transformação contribuiria para construir melhores mecanismos de financiamento para o desenvolvimento dos países da ALC. Relações globais justas são necessárias para alcançar uma transição e um comércio justos.

3. SETORES, CADEIAS DE VALOR E RELAÇÕES COMERCIAIS POTENCIAIS

Indústria. O setor industrial está em crise na ALC. A Argentina e o Brasil, por exemplo, perderam protagonismo na produção industrial mundial. A ALC se enfrenta à necessidade de apostar em processos de reindustrialização com a inclusão de tecnologias que permitam agregar valor e avançar na direção de economias mais complexas. Um exemplo disso é a atual política industrial brasileira (Nova Indústria Brasil), que também implica uma perspectiva de integração regional. A discussão de uma agenda positiva ALC-UE apresenta a oportunidade de explorar os aspectos da reindustrialização que possam gerar benefícios mútuos.

Energia. O desenvolvimento do setor energético na ALC representa ao mesmo tempo uma potência e um desafio. Esta região tem as vantagens do acesso a matérias-primas e de ter as matrizes energéticas mais limpas do mundo; entretanto, muitos dos países não têm autossuficiência nesse setor. Nesse sentido, a transição energética na ALC não pode ser do tipo exportadora de *commodities*, reproduzindo seu papel histórico de fornecedora de matérias-primas. É necessário que incorpore tecnologia e procure gerar valor agregado por meio da integração produtiva e do desenvolvimento de cadeias de valor regionais. Os/as representantes da ALC propõem, por exemplo, destinar inicialmente a energia produzida em empreendimentos de investimentos europeus apenas ao uso nacional no país onde o investimento está localizado.

Infraestrutura. A geração de mais e melhores cadeias produtivas regionais na ALC precisa, em primeiro lugar, do desenvolvimento de infraestrutura. Cabe destacar especialmente a necessidade de desenvolver infraestrutura de energia para incentivar uma possível industrialização que se baseie em cadeias de valor regionais.

Concretamente, a Europa poderia contribuir para estes processos de reindustrialização e transição energética, por exemplo, com a transferência de tecnologia para a ALC. Também pode colaborar para a negociação e os mecanismos de financiamento da transição, para a reforma dos instrumentos financeiros e a definição dos espaços fiscais.

4. INSTRUMENTOS E PERSPECTIVAS PARA UMA ASSOCIAÇÃO SUSTENTÁVEL E MUTUAMENTE BENÉFICA

Superar a dimensão estritamente comercial da cooperação

É necessário superar a perspectiva de relações birregionais centradas no comércio e pensar em acordos de cooperação mais amplos. Os TLCs não são alianças ou “parcerias”. São tratados limitados, assimétricos e, em geral, beneficiam exclusivamente as corporações e perpetuam as desigualdades estruturais entre os países envolvidos. Um documento deste tipo não constitui cooperação: os tratados justos implicam equida-

de na negociação e benefícios mútuos. Para avançar em associações sustentáveis e mutuamente benéficas, é preciso apontar para tratados de cooperação que contemplem outras dimensões do desenvolvimento, para além do comércio. É possível pensar em “acordos de associação” que impliquem comércio, cooperação em agendas de interesse comum, e diálogo político.

Proteção dos direitos humanos

O impacto ambiental e social dos empreendimentos produtivos estrangeiros na ALC é uma preocupação. Os investimentos costumam ser disruptivos e gerar conflitos nos territórios onde se instalam. Os representantes da ALC apreciariam que a UE fosse mais exigente com suas empresas e que promovesse mais e melhores mecanismos para garantir o respeito dos direitos humanos, trabalhistas e ambientais também no território latino-americano. Indo além do discurso, o diferencial das normas está na garantia de sua implementação, no fato de que sejam vinculantes, e na existência de mecanismos de controle.

Neste contexto, mecanismos como os de *due diligence* nas cadeias de abastecimento são valorizados, embora haja inconvenientes na sua implementação. O cumprimento deste tipo de legislação não é automático e precisa que a sociedade civil e os sindicatos tenham um papel ativo, funcionando como ferramentas para as organizações. Um acordo vinculante das Nações Unidas é considerado um instrumento adequado para garantir direitos trabalhistas e ambientais a modo de *level-playing-field* para as empresas multinacionais.

O emprego no centro

A política comercial e de cooperação birregional deve colocar a agenda de trabalho no centro do debate. É necessário que a cooperação aponte para a geração de empregos de qualidade, especialmente para os jovens, que registram altos níveis de desocupação na ALC. Estes novos empregos também devem poder ser sindicalizados. A política comercial deve incluir os interesses da classe trabalhadora. A partir de uma óptica progressista, é necessário contemplar o fortalecimento dos instrumentos de luta social e garantir condições de negociação com as empresas a trabalhadoras e trabalhadores.

Negociação com diálogo social

Para que a cooperação seja regida por estes princípios, a negociação não pode ocorrer entre técnicos ou governos por trás de portas fechadas, devendo necessariamente incorporar o diálogo social que democratiza e favorece as negociações. Trabalhadores e trabalhadoras são os protagonistas na discussão sobre a produção e o comércio, e sua visão é imprescindível para incorporar uma perspectiva de justiça. Os processos de negociação deveriam ter uma relação estratégica com o sindicalismo. Os atores sociais também fazem política internacional e podem inspirar processos institucionais e/ou governamentais.

5. APONTANDO PARA UM “NOVO MODELO POSSÍVEL” DA RELAÇÃO BIRREGIONAL

A discussão de um “novo modelo possível” da relação entre a ALC e a Europa revela as assimetrias históricas entre ambas as regiões. Para avançar em uma transição justa, este novo modelo deveria procurar reequilibrar estas relações, contemplando:

- os níveis desiguais de desenvolvimento de cada região;
- a magnitude da responsabilidade de cada região na contribuição para a crise climática;
- as capacidades diferenciais de contribuir com recursos para financiar a transição: “quem tem mais dá mais”.

Este contexto de assimetrias históricas impõe a necessidade de construir acordos enquadrados na premissa de *fair but not equal*, que contribuam para desfazer a relação de dependência e alcançar a *tabula rasa*, para poder pensar em uma transição que abranja ambas as regiões.

Neste mesmo sentido, não é possível pensar na transição sem contemplar a necessidade de um processo de (re)industrialização na ALC, com incorporação de tecnologia, obtenção de valor agregado, diversificação da produção e economias mais complexas. Pelo contrário, não há transição possível se o intuito for manter a ALC exclusivamente no papel de fornecedora de matérias-primas. Se o “consenso da descarbonização” se baseia na exploração dos recursos naturais da América Latina para que a Europa reduza sua pegada de carbono, não é uma transição justa. Este é, então, um momento decisivo para aprofundar a dependência ou aproveitar a oportunidade de dar um salto no desenvolvimento para a ALC que seja mutuamente benéfico. É preciso reconhecer que o objetivo da (re) industrialização da ALC está em sintonia com os interesses estratégicos da Europa, dado que potencializa as possibilidades de cooperação birregional.

A (re)industrialização da ALC somente é possível com integração produtiva e comercial, com mais e melhor integração regional. O processo de transição pode representar uma oportunidade para criar cadeias de valor regionais. Uma região fragmentada favorece as negociações bilaterais, o que leva as infraestruturas que poderiam contribuir para a integração regional a se transformarem em projetos de desintegração, reproduzindo os problemas tradicionais da dependência e aprofundando as assimetrias a respeito de outras regiões. Uma ALC integrada não apenas melhora suas próprias condições de negociação e hierarquização de seus interesses, mas também oferece oportunidades de comércio mais vantajosas para a UE.

Não é possível pensar em um processo de reindustrialização e transição justas sem contemplar o endividamento endêmico da ALC. Sem financiamento e sem ampliação do espaço fiscal não há industrialização nem transição que sejam possíveis. Na ALC “somos credores ambientais de nossos credores financeiros”: o endividamento da região está totalmente relacionado com seu papel histórico de subordinação geopolítica e dependência econômica de fornecedora de matérias-primas aos países do norte. Não é possível pensar em

uma transição justa e mutuamente benéfica sem transformar estas relações assimétricas. Isso implica rediscutir a função dos organismos financeiros multilaterais e reformar os mecanismos de financiamento internacionais – ou até criar outros que impliquem gravar mais o capital e a riqueza, por exemplo – para terminar com a captura corporativa e avançar em termos de justiça fiscal para poder obter recursos para a soberania e o desenvolvimento dos países.

A partir destas afirmações é possível pensar em um modelo de cooperação birregional que não cimente nem aprofunde as assimetrias existentes, mas que procure diminuí-las, promovendo o desenvolvimento em ambas as regiões de acordo com suas necessidades. Isto supõe muita política: a política é a que pode explicar que a perspectiva *fair but not equal* implique o avanço na justiça global.

Esta nova etapa do relacionamento birregional para acordos mutuamente benéficos impõe o desafio de construir alianças mais amplas que não só persigam benefícios econômicos no curto prazo, mas que tenham como objetivos a promoção dos direitos humanos, a proteção do meio ambiente e a defesa da democracia. A cooperação deve estar centrada mais nas pessoas e menos nos lucros, de modo que os benefícios não sejam apenas para o capital, mas para os povos e para as trabalhadoras e os trabalhadores.

Estes acordos de cooperação que devem ser acima de tudo ferramentas para o desenvolvimento de ambas as regiões com justiça ambiental, trabalho digno e democracias sólidas, envolvem múltiplas partes: governos, sindicatos, partidos políticos, empresas, academia, atores sociais. As relações de cooperação ocorrem em todos os níveis. Por isso, é necessário apontar para o fortalecimento democrático e político das relações intrarregionais e birregionais. A integração regional e birregional não pode ser apenas comercial ou institucional, também precisa ser política e social.

Um destes mecanismos de integração é o internacionalismo sindical, que pode recuperar o conceito de uma “classe trabalhadora global” e tornar possíveis acordos dirigidos a proteger e fortalecer os direitos da classe trabalhadora nas duas regiões. O internacionalismo sindical é uma oportunidade para contornar os limites da geopolítica e a disputa de interesses entre norte e sul, cuja lógica se rege pelos interesses das potências e das grandes corporações.

SOBRE A AUTORA

Ana Paula García Erramuspe. Formada em Sociologia pela Faculdade de Ciências Sociais da Universidade da República. Cursa seu mestrado em Sociologia na Universidade Nacional de Córdoba. É assistente de projetos na Fundação Friedrich Ebert no Uruguai e no Projeto Sindical Regional para a América Latina e o Caribe. Participou como relatora para a América Latina no projeto FES-DGB “Reorganização do comércio mundial e das cadeias de valor”.

A **Fundação Friedrich Ebert** (FES) foi criada em 1925. É a fundação política mais antiga da Alemanha. É uma instituição privada e de utilidade pública, comprometida com o ideário da democracia social. A fundação deve seu nome a Friedrich Ebert, primeiro presidente alemão democraticamente eleito, e dá continuidade ao seu legado de tornar efetivas a liberdade, a solidariedade e a justiça social. Realiza essa tarefa na Alemanha e no exterior, por meio de seus programas de formação política e cooperação internacional. Além disso, apoia bolsas e fomenta a pesquisa.

O **Projeto FES Sindical Regional (FSR)** tem por objetivo principal trabalhar junto do movimento sindical na América Latina e no Caribe e, dessa forma, contribuir para fortalecer sua capacidade de desenhar propostas e estratégias para enfrentar os múltiplos desafios nos âmbitos nacional, regional e global.

O uso comercial de todos os materiais editados e publicados pela Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) está proibido sem autorização prévia por escrito da FES. As opiniões expressas nesta publicação não representam necessariamente as da Friedrich-Ebert-Stiftung ou as da organização para a que trabalham os/as autores/as ou as das entidades que patrocinaram a pesquisa.

CONTATO

Friedrich-Ebert-Stiftung | Projeto Sindical Regional - América Latina e Caribe

Plaza Cagancha 1145 Piso 8 - Montevideo - Uruguai

Responsável:

Dörte Wollrad | Diretora FES Sindical para a América Latina e o Caribe

Coordenação de publicações:

Jandira Dávila

Traducción: Marise Carvalho

Desenho e diagramação: Cooperativa de Comunicación SUBTE

Mais informações:

sindical.fes.de

Contacto:

sindical@fes.de