

Os limites da parceria estratégica Brasil- União Europeia nos planos inter-regional e multilateral¹



Miriam Gomes Saraiva

É Professora Associada e Procientista da Universidade do Estado do Rio de Janeiro do Departamento de Relações Internacionais e do quadro permanente do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, nas Linhas de Estudos de Política Externa e Integração regional.. É bolsista de Produtividade em Pesquisa do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).
e-mail: miriamsaraiva@uerj.br



Em 2003, quando teve início a gestão de Lula, o contexto internacional estava já diferente da ordem mundial globalizada e de caráter homogêneo dos anos 1990. O ataque às Torres Gêmeas de 11/setembro abriu novas perspectivas de fragmentação da ordem com espaços para a modificação do peso de seus atores no processo de conformação das regras do jogo. A crise financeira de 2008 consolidou uma configuração multipolar e mais pluralista da ordem global. Em termos de América do Sul, na passagem para os anos 2000 o liberalismo mostrou suas limitações e governos com orientação de esquerda foram eleitos reforçando as tendências à mudança.

Neste contexto, em 2007 o Brasil assinou um acordo de Parceria Estratégica com a União Europeia (UE) trazendo algumas indagações: Qual lugar vem sendo ocupado pela UE na política externa brasileira desde 2003? Qual é o significado da parceria estratégica Brasil-UE em sua agenda multilateral? Ela contribuiu para uma maior convergência das posições e ações do Brasil e da UE nas dimensões global e regional? O principal objetivo deste capítulo é detectar o lugar que e a parceria estratégica Brasil-UE ocupa na política externa brasileira nos marcos da política global, tomando como referência tanto as convergências e divergências existentes nas respectivas agendas nos fóruns multilaterais quanto a articulação de ações conjuntas em temas multilaterais nos marcos do regionalismo sul-americano.

Cabe ressaltar, porém, que a UE tem três canais distintos que mediam suas relações com o Brasil: UE-Brasil, expressas da interação através da parceria estratégica e seus diálogos; as relações bilaterais do Brasil com seus Estados membros; e as relações nos marcos dos diálogos UE-MERCOSUL e EU-CELAC. De acordo com a tradição realista da diplomacia brasileira, alguns países membros da UE – especialmente Alemanha, Reino Unido, França, Espanha e Portugal – são considerados parceiros importantes por diferentes motivos, enquanto a UE em seu coletivo é identificada com um ator que traz algumas complicações. Nas negociações de temas complexos de comércio com o Brasil e/ou o MERCOSUL, a Comissão Europeia tem uma margem de manobra limitada, que reduz as possibilidades de ação de seu interlocutor. A diplomacia brasileira ainda não tem organizado o caminho mais eficiente para interagir com o Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE), apesar da parceria estratégica vir favorecendo esta interação. A percepção da UE como ator político internacional não está definida e, politicamente, a diplomacia brasileira tem clara preferência por relações intergovernamentais. Nesse capítulo serão consideradas as interações Brasil-UE vista como ator político e questões vinculadas a relações bilaterais ou a iniciativas inter-regionais.²



O conceito de parceria estratégica, por sua vez, consolidou-se nos marcos da política externa brasileira nos anos 1990 e, durante o governo de Lula, o mecanismo foi reforçado como instrumento de política externa. Embora neste caso seja um mecanismo amplo, seu núcleo é um acordo formal com vistas a ampliar as relações bilaterais e é composto por um diálogo político (através de cúpulas presidenciais, de encontros regulares ministeriais ou de comissões de especialistas) e por cooperação em diferentes áreas. Atualmente o Brasil mantém diversos acordos de parceria estratégica com parceiros de diferentes tipos e continentes, incluindo acordos com Estados-membros da UE.³

Lessa (2010, 120) argumenta, porém, que o sentido do termo “estratégico” nem sempre é claro e muitos destes acordos não atenderiam o que poderia ser entendido como parceria estratégica. Propõe então medir uma parceria estratégica, *“by an examination of the trade and investment flows, the density of political dialogue, the potential of scientific and technological cooperation, the dialogue channels, the convergence of agendas at multilateral forums, and the involvement in joint development projects”*. Sem desconsiderar a importância de estas dimensões, este artigo concentra-se apenas na convergência de agendas entre o Brasil e a UE em foros inter-regionais e multilaterais.

A primeira parte do artigo apresenta um resumo das expectativas criadas no governo de Cardoso frente à UE para, em seguida, indicar as principais características gerais da política externa das administrações de Lula e Dilma Rousseff. A terceira parte concentra-se no lugar que a parceria estratégica com a UE ocupou, para o Brasil, enquanto a quarta parte orienta seu foco para ações nos marcos do multilateralismo de 2003 a 2010. O foco é posto em duas dimensões nas quais o sucesso e limites da parceria em relação a temas multilaterais podem ser identificados: as iniciativas propriamente em instituições multilaterais e o comportamento frente ao multilateralismo sul-americano. Finalmente, são apresentados traços do comportamento do governo de Rousseff para a UE desde seu início, em relação a esses mesmos temas.⁴

1995 a 2002: expectativas e decepções

Durante os anos do governo de Fernando Henrique Cardoso, a política externa brasileira foi orientada para o apoio brasileiro aos regimes internacionais e à ordem política liberal global então vigente com base na perspectiva de que o país deveria basear seu comportamento externo em uma nova concepção dos conceitos

de soberania e autonomia, na qual os valores identificados como universais deveriam ser defendidos por todos. Em termos econômicos, a regulação das relações internacionais também era vista como um bom cenário para o Brasil conseguir insumos para seu desenvolvimento nacional.

Durante o período, a ideia de autonomia se baseou na integração do país à ordem global vigente, e a diplomacia adotou uma estratégia de atuar nos marcos dos fóruns multilaterais existentes; a ideia da “autonomia pela integração” se firmou, em detrimento da autonomia buscada anteriormente visando a distância ou a autossuficiência do país. O conceito de soberania, por sua vez, deu lugar à adoção da noção de “soberania partilhada”. Esta visão identificava um mundo marcado por um “concerto” de países com discurso homogêneo em defesa de valores universais, junto com a tendência a formar regimes para garanti-los (Fonseca Jr. 1999, 32). Este cenário produziria oportunidades para o Brasil –em uma busca de mecanismos para ampliar sua capacidade de atuação internacional- adotar uma posição que não significasse nem alinhamento aos Estados Unidos e nem postura de “freerider”, e que permitisse ao país maior projeção internacional nos marcos das instituições internacionais. Esta posição orientar-se-ia, em primeiro lugar, pela percepção da existência de um novo cenário de alinhamentos variáveis.

A visão brasileira da UE e dos países europeus durante a presidência de Cardoso esteve ligada, por um lado, à convergência com os valores vigentes na ordem internacional e, por outro lado, com a necessidade percebida pela diplomacia brasileira dos Estados Unidos ter que compartilhar sua gestão com potências menores aonde uma parceria do Brasil com países europeus poderia ter um papel importante. Desde a perspectiva brasileira, se a UE poderia ser entendida como um bloco econômico importante e como um ator identificado com os valores internacionais vigentes, os países europeus eram percebidos mais claramente como aliados potenciais para a projeção externa do Brasil e para uma eventual reforma da ordem internacional.

No final de 1995 foi assinado o acordo marco de cooperação entre a UE e o MERCOSUL cujas negociações de fato tiveram início somente em 1999 e os passos no sentido da liberalização comercial mostraram-se difíceis encontrando obstáculos nas posições protecionistas de setores europeus e brasileiros. No campo do diálogo político, a tônica explícita do diálogo entre os dois blocos durante o período foram os valores compartilhados, defendidos nos regimes internacionais.



Paralelamente ao diálogo nos marcos do MERCOSUL, a diplomacia presidencial de Cardoso apostou em uma aproximação com países europeus de base em uma suposta visão de mundo compartilhada e em um conjunto de princípios que incluiria a defesa do regime democrático, as preocupações com a paz regional e internacional, a construção de um mecanismo de integração como forma de relacionamento com os países vizinhos, e a identidade cultural originária do passado histórico. A assinatura por parte do Brasil do Tratado de Não-Proliferação Nuclear e do Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis buscava, entre outras, criar confiança dos europeus em uma projeção internacional do país.

No entanto, esses esforços não tiveram resultados concretos; segundo Ayllón Pino e Saraiva (2010), poder-se-ia mencionar uma estranha combinação de expectativas e frustração. Na dimensão comercial UE-Mercosul, terminava o governo de Cardoso sem avanços nas negociações. A busca de maior aproximação do Brasil com a UE levada adiante através da diplomacia presidencial de Cardoso limitou-se à interação do presidente com alguns líderes europeus, em termos individuais. Embora fosse um momento aonde a opção brasileira de apoio aos regimes internacionais poderia ter fortalecido uma aliança estratégica UE-Brasil em termos de ações conjuntas frente a problemas da política internacional e da política sul-americana, a prioridade europeia orientou-se para o inter-regionalismo. A UE apostou durante esses anos no diálogo do bloco com o MERCOSUL.

Ascensão do Brasil no cenário global

As novidades em política externa se fizeram presentes com a ascensão do governo de Lula.

Uma vez eleito, o presidente Lula promoveu uma mudança no interior do Itamaraty, alterando o grupo de maior influência no processo de formulação da política externa e dando vez à corrente dos autonomistas.⁵ Estes defendem uma projeção mais autônoma e proativa do país na arena global e são a favor da revisão das instituições internacionais com vistas a propiciar uma plataforma de ação mais ampla para o Brasil. Com um comportamento baseado em um revisionismo da ordem internacional, os autonomistas mostraram preocupações político-estratégicas no que se refere ao embate Norte/Sul e sugeriram uma aproximação com países emergentes que teriam características comuns com o Brasil. A construção da liderança regional e a ascensão para a posição de potência global seriam seus objetivos principais.⁶

Em grande medida, os autonomistas são tributários do desenvolvimentismo no campo econômico. São a favor de um modelo que incentiva o desenvolvimento com um estado forte ativamente envolvido na política industrial e mais comprometido com a projeção externa das indústrias nacionais. Eles identificam a integração como um instrumento de acesso a mercados externos e como mecanismo de fortalecimento do país nas negociações econômicas internacionais. Hurrell (2010, 131) menciona uma visão consolidada no Brasil baseada em *“intrinsic values of national autonomy, of political sovereignty, and of developing a more prominent international role for the country”* articulada com a tradição nacionalista e desenvolvimentista.

Os autonomistas identificavam o contexto internacional como permeável e em transição, abrindo para os países do Sul uma oportunidade de maior projeção, assim como de alavancar o crescimento econômico do país.

A ascensão de Lula trouxe, porém, uma variante no processo de formulação e implementação da política externa. Os diplomatas coexistiram com um grupo com proposições próprias no campo de política externa que não havia tido vínculos anteriores com a diplomacia. Durante o governo de Lula este grupo conseguiu estabelecer uma sintonia com o Itamaraty e exercer alguma influência nas decisões de política externa. Sua origem está em acadêmicos e lideranças políticas sobretudo do Partido dos Trabalhadores. Seu programa de governo, em 2002, destacava a contribuição do país para a diminuição das tensões internacionais e para a construção de um mundo mais equilibrado. Em temas de regionalismo, mostrou-se favorável a que o Brasil arcasse com parte dos custos de uma integração sul-americana. A forte diplomacia presidencial de Lula e sua participação no processo de formulação da política externa garantiram os canais de expressão dos pensadores oriundos de seu partido.

As posições deste grupo contribuíram para o Brasil ter um papel mais proativo na cooperação com países vizinhos, com um correspondente resfriamento nas relações com as potências tradicionais ocidentais.

Os autonomistas no centro do processo de formulação da política externa, articulados às influências do partido do presidente e do próprio presidente, interromperam a continuidade no que diz respeito à visão de mundo e às estratégias implementadas levando o país a um movimento claro de fortalecimento de sua presença internacional como ator global. O comportamento externo do país foi reorientado para a valorização da autonomia de suas ações,



para o reforço do universalismo através da cooperação sul-sul e das instâncias multilaterais, e para o fortalecimento do papel proativo do Brasil na política global. Em período de construção de uma nova ordem política, o Brasil buscou favorecer posições anti-hegemônicas e multipolares (Gratius, 2011), e estruturar sua liderança na região. Seus objetivos foram obter a liderança regional e tornar-se um *player* global através da reorganização das instituições internacionais a partir de critérios mais inclusivos.

Com vistas a implementar este projeto, a diplomacia brasileira atuou em diversos campos e com diferentes tipos de parcerias. Na dimensão multilateral, o governo de Lula assumiu uma atuação forte na Organização Mundial do Comércio, através de ação conjunta com outros países do Sul no primeiro G-20 conseguindo vincular o desfecho da Rodada Doha às negociações agrícolas. O Fórum IBAS (Índia, Brasil e África do Sul) foi criado, com vistas a debater questões relacionadas à ordem internacional, às Nações Unidas e à tecnologia, e estes países foram identificados como principais parceiros do Brasil no esforço de reformulação da ordem internacional. No campo político, o principal objetivo brasileiro foi reformar as Nações Unidas e conseguir um assento permanente no Conselho de Segurança. O Brasil também fez parte de outros fóruns multilaterais, como as negociações sobre mudança climática e energia. Lula munuiu-se de forte diplomacia presidencial para projetar a imagem do Brasil em outros cenários.

A classificação do Brasil como um dos BRICS e a consolidação do grupo como canal de articulação diplomática abriu espaços para a diplomacia brasileira buscar sintonia de comportamento com países emergentes aonde, além dos temas tratados no Fórum IBAS, buscou-se ordenar os fluxos de capitais. Nos dois casos, caminharam juntas aspirações revisionistas tanto políticas quanto econômicas, aonde outros países emergentes seriam vistos pelos formuladores da política externa como “iguais” e, portanto, como os principais parceiros da estratégia brasileira em uma ordem em transformação. Com todos eles Brasil tinha acordos de parceria estratégica assinados.

Foi clara a importância dada aos parceiros menores e aos esforços de incluí-los em uma estratégia global. Através da cooperação sul-sul, o governo brasileiro reforçou seus laços bilaterais com países sul-americanos e africanos. Neste caso, a prioridade foi dada à cooperação técnica e financeira e à “não-indiferença”.⁷ A aspiração diplomática brasileira era de que esta aproximação traria um apoio destes países às iniciativas globais do Brasil. A ideia de trazer junto a si outros países do Sul, emergentes ou de menos recursos, com vistas

a contrabalançar o poder das potências ocidentais, serviu de base para a atuação internacional do país.

Estes países foram receptores de empresas brasileiras e houve um reforço importante de aumentar a presença brasileira na África, assim como foram criados mecanismos de contato como as cúpulas América do Sul-África. Desses parceiros, a diplomacia brasileira esperou o apoio a suas iniciativas internacionais

De forma simultânea à ascensão do Brasil na arena global, a liderança regional na América do Sul tornou-se uma prioridade. A projeção do país nas arenas tanto global quanto regional foram iniciativas simultâneas e, desde a perspectiva brasileira, também complementares. A aproximação com os países vizinhos foi percebida como instrumento para conseguir apoio ao desenvolvimento do país e para formar um bloco capaz de exercer maior influência internacional. Segundo Flandes (2011), em seu processo de ascensão em uma nova ordem internacional fragmentada e multipolar, o Brasil teria necessidade do peso regional nas barganhas globais, embora sem se ater a uma institucionalização que limitasse sua autonomia. A articulação entre a projeção global e a construção da liderança regional apoiou-se também na vontade política do presidente Lula e em uma comunidade epistêmica pró-integração que incluiu atores políticos vinculados ao PT e acadêmicos defensores da integração regional.

O governo de Lula teve início com um perfil de estabilidade e crescimento econômico ampliando a assimetria do Brasil frente aos países vizinhos. Neste contexto, a política externa de Lula priorizou a construção de um ordenamento da América do Sul aonde o Brasil teria um papel decisivo na responsabilidade sobre o processo de integração e regionalização. Com vistas a não obstruir as manobras globais do país, o governo brasileiro buscou articular a cooperação regional com pouca institucionalidade, vendo a UNASUL como principal instrumento para atingir este objetivo. O governo brasileiro foi aos poucos aceitando atuar como *paymaster* assumindo gradativamente custos da cooperação regional, e introduzindo uma rede de cooperação com países vizinhos.

No que diz respeito ao MERCOSUL, enquanto o bloco enfrentou dificuldades na dimensão comercial, experimentou uma redefinição de seu perfil. A cooperação entre diferentes agências governamentais cresceu e a criação do Parlamento deu um novo impulso ao processo de integração. Mas, ao mesmo tempo, a construção de uma liderança brasileira autônoma na região e o crescimento da assimetria entre Brasil e Argentina tanto no campo econômico quanto de presença



regional, erodiu a posição argentina de parceiro estratégico. O diálogo político bilateral foi, porém, mantido e o desenvolvimento da infraestrutura regional aproximou a ambos em projetos comuns.

Dilma Rousseff manteve, embora com menos assertividade, as estratégias de política externa de seu antecessor: a trajetória revisionista frente às instituições internacionais; a atuação como representante dos países do Sul; e a liderança regional. O grupo autonomista seguiu em postos-chave no Itamaraty e os traços do desenvolvimentismo foram reforçados. Mas embora haja havido uma continuidade no desenho da estratégia, na prática o governo de Rousseff trouxe ajustes de ênfase e estilo que inicialmente abriram expectativas em parceiros externos mas que, no médio prazo, mostraram uma retração das iniciativas externas do país.

No que diz respeito ao formato de formulação e implementação da política externa, o Itamaraty recuperou parte da centralidade em temas globais, em detrimento do grupo vinculado ao PT que ficou orientado para crises políticas na região. A diplomacia presidencial diminuiu claramente suas ações, enquanto o papel da presidência como elemento equilibrador de diferentes visões, como havia acontecido durante o governo de Lula, perdeu força. Isto reduziu o intercâmbio de diferentes posições e percepções.

No que diz respeito ao foco da política externa e à coexistência entre projeção global e projeção regional, então, algumas prioridades foram modificadas: a América do Sul perdeu peso em nome da projeção global do país, incorporando em uma liderança brasileira em construção estados africanos de menos recursos. No equilíbrio entre a projeção global e a projeção regional, a primeira passou a ser prioritária.

No que diz respeito à América do Sul, na medida em que a diplomacia presidencial foi reduzida e a vontade política presente no presidente Lula, as relações assumiram um caráter pragmático com baixo perfil político no conjunto dos temas de política externa, priorizando ações orientadas claramente para o desenvolvimento nacional.⁸ Porém, a cooperação técnica e financeira com os países da região foi mantida – embora com um foco mais bilateral em detrimento dos fóruns regionais – e as instituições da governança regional estruturadas no governo anterior foram mantidas. A tática de manutenção da governança regional estruturada durante o governo anterior e a contenção de situação que pusessem em risco as conquistas brasileiras foi implementada.

Visões brasileiras da UE: a Parceria Estratégica

Neste contexto de política externa, a percepção brasileira da UE experimentou uma inflexão. Inicialmente, a ideia de que a UE e seus estados-membros poderiam ser aliados importantes em uma revisão da ordem internacional liderada pelos Estados Unidos defendida pelo governo anterior teve continuidade. A percepção consolidada da diplomacia brasileira era de que havia valores comuns entre o Brasil e a UE em temas como desenvolvimento, democracia e paz internacional, e no que diz respeito à defesa do multilateralismo na política global; e que para a UE era importante que o Brasil fosse uma potência civil, sem armas nucleares (Gratius 2011, 4). Foi mantida então a busca de uma aproximação com países europeus nos marcos do projeto brasileiro de player global, aonde uma aliança com os Estados Unidos não estava em cogitação.⁹

Com esta expectativa, o Brasil foi envolvido em iniciativas europeias, como a participação de representantes brasileiros em reuniões com europeus referentes às negociações econômicas internacionais.¹⁰ Em 2007, este movimento foi coroado com a assinatura do acordo de parceria estratégica entre a UE e o Brasil, por fora do âmbito do MERCOSUL. A parceria estratégica também seria um instrumento usado pela UE para, entre outras, administrar suas relações com países emergentes.¹¹

A parceira incluía formalmente o reforço do multilateralismo e a busca de ações conjuntas em temas de direitos humanos, pobreza, questões ambientais, energia, MERCOSUL e estabilidade na América Latina. Como razões de fundo para esta iniciativa, desde a perspectiva europeia pode-se apontar o papel ativo do Brasil em temas internacionais com destaque à Rodada Doha; a busca por parte da UE de parcerias com países emergentes; a percepção do Brasil como parceiro potencial em fóruns multilaterais; e o estancamento do diálogo político UE-MERCOSUL depois da entrada da Venezuela no bloco. Os formuladores brasileiros identificavam a parceria com a UE como instrumento para fortalecer o prestígio e o reconhecimento internacionais do país, assim como a viam como um canal para aproximar o Brasil de países europeus de maior relevância desde o ponto de vista brasileiro. A expectativa brasileira de aumento de investimentos e transferência de tecnologia para o Brasil também favoreceram a assinatura do acordo.

Em relação às negociações do acordo UE-MERCOSUL, quando a parceria estratégica foi assinada as negociações estavam vigentes, embora no momento estivessem suspensas e os objetivos iniciais longe de serem atingidos; e implicou em um esvaziamento das relações



inter-regionais nos campos do diálogo político e da cooperação. As negociações haviam sido interrompidas em 2004, e foram reiniciadas somente no final do segundo mandato de Lula mas, enquanto isto, na Argentina, a política econômica neodesenvolvimentista do governo Kirchner impunha barreiras protecionistas que atrasaram ainda mais o progresso das negociações.

No final do governo de Lula os resultados concretos da parceria estratégica eram limitados. Um Plano de Ação Conjunta foi assinado em 2008, e encontros de cúpula anuais foram estabelecidos com vistas a melhorar a interação entre as diplomacias.¹² Novos esquemas de cooperação entre o Brasil e as instituições científicas europeias foram postos em prática (Whitman and Rodt, 2012, 39). E abriu caminho para um melhor entendimento e cooperação nas áreas de energia alternativa e mudança climática (Gratius, 2011, 2).¹³ A retomada das negociações UE-MERCOSUL, em 2010, também foi favorecida para parceria estratégica.

No campo da cooperação internacional, o Plano de Ação Conjunta incluiu, entre outras, iniciativas triangulares de cooperação orientadas para países de menos recursos. Durante a gestão de Lula a cooperação sul-sul cresceu muito, orientada basicamente para países da África e de menos recursos da América do Sul. O Brasil tornou-se doador com a participação de diferentes agências governamentais envolvidas na atividade. O núcleo da cooperação brasileira no período foi a assistência técnica, e as principais áreas foram saúde, infraestrutura, energia e cooperação técnica na agricultura. Neste contexto, alguns países europeus demonstraram interesse em projetos deste tipo de cooperação com países emergentes. A primeira iniciativa de cooperação triangular entre o Brasil e a UE foi lançada então em 2010, em Moçambique (Gratius e Grevi, 2013). Além do Plano de Ação Conjunta Brasil-UE, O Brasil implementou iniciativas de cooperação triangular em países africanos com Alemanha, Itália, Reino Unido, França e Espanha.

O impacto da parceria estratégica em ações multilaterais regionais e globais

Em termos multilaterais e frente a temas das agendas regional e global, a parceria não proporcionou resultados significativos. Apesar das expectativas iniciais de ações conjuntas por parte da UE, uma articulação das preferências do Brasil e da UE foi difícil.

Na América do Sul, nos marcos do multilateralismo regional, *grosso modo*, havia aparentemente convergência de valores entre o Brasil e a UE. Durante o período de Lula a presença do Brasil na região cresceu tanto em termos de cooperação técnica e investimentos quanto enquanto um poder capaz de gerar alinhamentos políticos. Assim, Brasil defenderia o ordenamento de uma governança regional com base no multilateralismo; a estabilidade dos regimes democráticos; a redução das assimetrias no continente; e a luta contra a pobreza, convergindo aparentemente com posições europeias. Desde a perspectiva europeia, o Brasil passou a ser visto como possível líder dos países sul-americanos capaz de frear as iniciativas de Hugo Chávez e contribuir para maior estabilidade na região (Gratius 2008, 116). Segundo Ayllón Pino e Saraiva (2010), haveria um interesse europeu, dissimulado, de fortalecer o Brasil em contraposição ao socialismo bolivariano; de impulsionar a liderança brasileira para apoiar a *“via brasileña para el desarrollo latinoamericano que concilie mercado y Estado, generando crecimiento y promoviendo inclusión social”* (p.59).

No entanto, as possíveis convergências mencionadas não apresentaram resultados relevantes. No que diz respeito à América do Sul, embora houvesse convergência de expectativas, para o governo brasileiro uma atuação conjunta com a UE na região não seria nem necessária nem desejável. A interação do Brasil com seus vizinhos repousaria na autonomia brasileira e uma aliança tácita com a UE poderia despertar desconfianças e prejudicar a construção de sua liderança na região. O governo brasileiro não partilhava com a UE a identificação de qual seria o melhor modelo de regionalismo para a região (Whitman e Rodt, 2012, 35) nem seu foco na América do Sul.¹⁴ Durante o governo de Lula, a corrente vinculada ao PT que exerceu influência sobre a política externa –sobretudo orientada para a América do Sul– buscou aproximar-se dos governos de esquerda da região. Muitos dos líderes políticos brasileiros viam com bons olhos algumas características de caráter participativo dessas novas democracias que não seriam interessantes para a UE.¹⁵

Nos marcos do multilateralismo internacional as convergências também foram difíceis. Se por um lado os países europeus foram inicialmente identificados como aliados importantes na revisão das instituições internacionais, por outro lado foram visíveis as dificuldades de aproximação em temas importantes. Com muita brevidade, ficou claro para a diplomacia brasileira que as concepções dos dois lados não encontravam muitas convergências. O fato de em uma ordem política fragmentada, a UE buscar construir pontes entre os Estados Unidos e países do Sul, e *“although attemptsto assert its own identity, couldnot escape fromthe US alliance”* (Brantner e Gowan,



2008, 99) obstaculizou a construção de uma aliança com a UE para a revisão da ordem global.

Gratius (2011, 4) chama a atenção para os votos diferentes nas Nações Unidas tanto sobre o acordo nuclear com o governo iraniano, em 2010, quanto no que diz respeito à ampliação do Conselho de Segurança. Houve divergências também nas negociações no Fundo Monetário Internacional, aonde o Brasil buscou ampliar sua cota de participação, em aliança com países do BRICS. No que diz respeito ao processo de desarmamento nuclear, a diplomacia brasileira adotou posição diferente das preferências da França e do Reino Unido (países nuclearizados da UE). Em temas relativos aos direitos humanos, durante o governo de Lula, a questão foi preterida em nome de outras prioridades de parcerias com parceiros emergentes. Como agravante, o governo de Lula buscou articular direitos humanos com desenvolvimento, enquanto países da UE mostravam preferência por condenação a países específicos por desrespeito aos direitos político e civis.¹⁶

A projeção brasileira no cenário internacional foi pautada pelas crenças na autonomia e no universalismo e orientada para a defesa da multipolarização das decisões internacionais, com a diplomacia brasileira buscando projetar o país no cenário internacional com o perfil de uma liderança individual dos países do Sul. Se houve coincidências quanto a uma defesa vaga do multilateralismo, os países europeus mostraram-se satisfeitos com o *status quo* das instituições internacionais. Segundo Gratius (2012: 12), cada um teria aspirações de potência global desde um viés distinto: enquanto os países europeus se esforçariam para conservar sua predominância tradicional nas organizações multilaterais, o Brasil buscaria aumentar sua influência e presença globais. Os esforços brasileiros de revisão das instituições internacionais encontraram então convergência com outros países emergentes.

Assim, o lugar da UE na política externa brasileira assertiva e revisionista implementada pelos autonomistas foi ambíguo. Enquanto a parceria estratégica era assinada, a percepção inicial dos *policymakers* brasileiros sobre a UE como parceiro potencial na revisão das instituições internacionais dava lugar para uma visão mais cética, apontando para reduzidas áreas de ações comuns, e consolidando a percepção de que os países emergentes do Sul poderiam ser os principais aliados do Brasil. Ao mesmo tempo, o grande desequilíbrio de poder que historicamente marcou as relações de ambas partes foi sendo gradualmente suplantado pelo fortalecimento da posição internacional do Brasil (Ayllón Pino e Saraiva, 2011, 59).

Poucas novidades com Dilma Rousseff

Desde o início do governo de Dilma Rousseff a política externa de seu predecessor foi mantida em termos de discurso e o grupo dos autonomistas continuou a ocupar as posições de destaque no Itamaraty, embora com alguns ajustes e mudanças de estilo.¹⁷ A eleição de Dilma Rousseff não trouxe, portanto, muitas expectativas em termos de resultados de uma parceria estratégica entre o Brasil e a UE nos marcos do multilateralismo. O governo de Dilma Rousseff seguiu a mesma estratégia de *soft power* e no que diz respeito às prioridades, e manteve o perfil autonomista da política externa, embora tenha reduzido as iniciativas comprometendo, portanto, a proatividade. Houve também uma redução clara da diplomacia presidencial.

Em relação à América do Sul, as preferências similares do Brasil e da UE relativas à região permaneceram vigentes, mas igualmente sem se traduzir em nenhum tipo de iniciativa combinada. As expectativas iniciais da UE de que o novo governo daria menos apoio aos governos de esquerda da região foi superada pela tradição brasileira dos princípios tradicionais de não intervenção; pelas dificuldades do país de construir uma liderança em um tema aonde há muitas divergências, como as preferências sobre as formas de governo; e pelo fato de, frente a situações de crise na região, as lideranças do PT tenham seguido sendo atores importantes do governo. Em situações de crise, a ideia de que o Brasil e a UE poderiam sustentar valores comuns não se confirmou. A reação brasileira frente à deposição do presidente paraguaio foi clara: o país foi temporariamente suspenso dos encontros do MERCOSUL e o afastamento paraguaio também da UNASUL foi gestado pela diplomacia brasileira.¹⁸ A UE, por sua vez, seguiu a posição mais conciliadora adotada pela Organização dos Estados Americanos, que interpretou a situação como dentro dos marcos da legalidade.¹⁹ A crise que vem tendo lugar na Venezuela também vem sendo tratada nos marcos da UNASUL e, após declarações de condenação, a UE limitou-se a apoiar a frágil iniciativa de diálogo implementada pela UNASUL. E, ainda no campo político, a negativa por parte de países europeus do sobrevoo do avião presidencial de Evo Morales causando situação de risco ao presidente boliviano foi considerado coletivamente um desrespeito à região. Em termos mais gerais, na situação referente à espionagem por parte da Agência Norte-Americana de Segurança, embora o Brasil esteja implementando uma parceria importante com a Alemanha e a UE venha demonstrando preocupações, em seu conjunto a UE não mostrou uma posição forte de rejeição em função de visões internas diferentes sobre o tema. Por fim, foi aprovado nas Nações Unidas um documento aquém do esperado pelo governo brasileiro.



A parceria estratégica entre a UE e a CELAC, que é um instrumento importante do inter-regionalismo europeu, não é vista como prioridade pelo Brasil: a CELAC não tem recebido a mesma atenção dedicada à UNASUL nos círculos diplomáticos brasileiros; o Brasil busca uma liderança regional autônoma; e a parceria estratégica Brasil-UE é considerada pelos brasileiros como o melhor mecanismo de interação com a UE e o melhor instrumento de política externa para fortalecer sua projeção global.

No que diz respeito às negociações do acordo de associação UE-MERCOSUL, as medidas protecionistas adotadas pelo governo argentino e a presença da Venezuela no bloco reduziram o interesse europeu e seu engajamento no tema. Estas dificuldades contribuíram para a formação de expectativas entre atores econômicos brasileiros de que um acordo poderia ser negociado entre o Brasil e a UE. No entanto, este tipo de acordo poderia comprometer alguns objetivos brasileiros de curto prazo na medida em que iria contra os termos da tarifa externa comum do bloco que, apesar das limitações, serve como elemento de coesão. Também a UE continua a rechaçar a principal demanda brasileira de abertura do mercado agrícola europeu, enquanto as reivindicações europeias de abertura em determinados setores de industrializados e de serviços e licitações públicas continuam sendo negadas pelo governo brasileiro.²⁰ Os avanços em termos da formação de grandes blocos de livre comércio, como o caso das negociações da UE com os Estados Unidos estão, porém, influenciando para modificar a posição brasileira que, progressivamente, vem apostando mais fortemente no acordo comercial com a UE.²¹

No que diz respeito às ações em fóruns multilaterais globais, embora tenha havido inicialmente expectativas de ajustes em relação ao tema dos direitos humanos, conformou-se uma tensão entre respeito do Brasil por alguns princípios dos direitos humanos e seu respeito pela soberania dos Estados, em sua abordagem multilateral frente a situações de crise. Apesar do apoio brasileiro a algumas resoluções do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas contra o Irã e a Coreia do Norte, seguiu existindo distância entre as posições do Brasil e da UE frente ao tema.

Com a manutenção do perfil autonomista da política externa, não houve coincidência com a posição predominante entre os países europeus no que diz respeito aos enfrentamentos internos na Líbia e na Síria, e a posição brasileira manteve os princípios da não-intervenção e da solução pacífica de controvérsias, tão consolidadas no Itamaraty.²² O distanciamento dos princípios tradicionalmente sustentados pela UE pode ser visto também no caso da ‘responsabilidade de proteger’. Sem desprezar a importância do princípio, a diplomacia brasileira de

Dilma Rousseff, em seu primeiro ano de mandato, sugeriu uma ideia correlata, mas diferente –“responsabilidade ao proteger”- como a estratégia mais apropriada para garantir a proteção de indivíduos em casos de crise.²³ Na medida em que o chanceler brasileiro sugeriu que medidas coercitivas deveriam ser implementadas apenas como última opção e, em caso de intervenção militar, o Conselho de Segurança deveria monitorar sua implementação, a UE resistiu na defesa de que, em algumas situações de crise, é importante haver flexibilidade para se poder mobilizar diferentes instrumentos de assistência e coerção (incluindo recursos militares) (Gratius e Grevi, 2013, 4). No que diz respeito à formação do Estado palestino, as percepções e, conseqüentemente, as escolhas, também não foram coincidentes.

A defesa do multilateralismo propriamente é um outro tópico para preocupação, uma vez que não ter havido interseção entre as preferências dos dois lados sobre a forma que o multilateralismo deve assumir. Enquanto a UE defende uma ordem global liberal e normativa, a diplomacia brasileira demonstrou suas preferências por um cenário não hegemônico com poucas regras e um sistema internacional pluralista de Estados soberanos.²⁴ Enquanto a lacuna entre ambos tende a se ampliar, as diferenças entre o Brasil e a UE nas suas decisões em fóruns internacionais seriam, segundo Gratius (2012, 13) em parte *“due to their different power strategies: while the EU tends to adopt a bandwagoning strategy or an alliance with the United States for most global affairs, especially in times of crisis, Brazil prefers a soft balancing with the BRICS to defy Washington’s dominant position in the international system”*.

A crise financeira da Europa também impactou sobre o potencial de ações comuns em fóruns econômicos internacionais. O papel normativo da UE como modelo econômico foi posto em xeque, e a capacidade europeia de gerir uma ordem econômica mundial começou a ser ameaçada por iniciativas alternativas sugeridas por países emergentes, incluindo o Brasil. A ideia de que a legitimidade das instituições internacionais pode ser baseada em conhecimentos econômicos superiores vem declinando (Hurrell, 2010, 140). A proposta já aprovada de criação de um banco de desenvolvimento pelos países do BRICS é um primeiro exemplo. Nas relações bilaterais do Brasil com estados-membros da UE, a crise limitou as expectativas de um crescimento dos investimentos europeus no país (sugerido no Plano de Ação Conjunta), que era um dos principais objetivos das tratativas diplomáticas com esses países.

No campo da cooperação triangular, o governo de Rousseff seguiu a política do governo anterior, mas dando preferência para a realização de projetos com os parceiros do BRICS. Gratius e Grevi (2013)



assinalam que o Brasil vem implementando iniciativas nos marcos do IBAS, e a cúpula presidencial do BRICS de 2013 foi dedicada ao desenvolvimento da cooperação e da infraestrutura na África. Apesar da cooperação ser um item central do Plano de Ação Conjunta e uma boa oportunidade de se promover iniciativas conjuntas entre o Brasil e a UE, ambos *“have only taken tentative steps in this direction, reflecting certain level of reluctance on both sides”* (p.3).

Como em outros casos, a cooperação triangular é uma área aonde existe convergência de princípios e diferenças nas estratégias. A cooperação ao desenvolvimento implementada pela UE e seus países membros inscreve-se nos marcos da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico, enquanto a política brasileira de cooperação apresenta-se como alternativa, e atendendo ao que a diplomacia brasileira denomina de cooperação sul-sul, isenta formalmente de condicionalidades. O governo brasileiro vem mantendo distância do modelo de cooperação norte-sul, e parte dos formuladores de política externa suspeita da eficácia deste tipo de iniciativa triangular.²⁵ Como agravante, a crise europeia vem limitando a disponibilidade de recursos para esta área.

Conclusão

As iniciativas diplomáticas iniciadas no governo de Lula seguiram estratégias visando a autonomia das ações brasileiras; o fortalecimento do universalismo através da cooperação sul-sul e em fóruns multilaterais; a consolidação de um papel proativo do Brasil na política global; e a construção da liderança brasileira na América do Sul.

A aproximação entre a UE e o Brasil durante a presidência de Lula foi uma iniciativa derivada do novo ativismo do Brasil na esfera internacional, assim como seu crescente papel de liderança regional. A nova tendência europeia no sentido de relações bilaterais com países da América Latina abriu possibilidades para este tipo de parceria. As perspectivas de uma liderança brasileira em uma região marcada pela ascensão de governos de esquerda marcaram o interesse europeu de construir laços mais fortes com o país. Mas o tipo de liderança buscada pela diplomacia brasileira foi individualista, e o desempenho do país como *player* global foi baseado na ideia de autonomia sustentada pelo Itamaraty. Em relação à UE, haveria posições conflitantes em relação ao comércio enquanto em temas políticos que envolvem valores e instituições multilaterais, haveria pouca interseção entre as estratégias e preferências de ambos, apesar do acordo quanto a importância de se defender estes temas.

A parceria estratégica, por sua vez, apresentou tanto limites quanto realizações. Com base na definição de Lessa (2010), o diálogo político entre o Brasil e a UE prosperou e um conjunto de canais estabelecidos com o SEAE foram estruturados; a cooperação científica e tecnológica cresceu; e alguns projetos de cooperação triangular tiveram início. Os fluxos de investimentos vêm experimentando os impactos da crise da Zona do Euro e os temas comerciais foram desafiados pela ineficácia das negociações do acordo UE-MERCOSUL.

Mas a convergência de agendas em fóruns multilaterais e ações conjuntas frente a temas sul-americanos, que são o foco desse artigo, não se confirmaram. A diplomacia brasileira não seguiu os pontos de vista europeus sobre o tipo de multilateralismo que a ordem mundial deveria ter. O Brasil mostrou preferências por uma ordem pluralista de estados soberanos, multipolar e mais equilibrada, enquanto a UE defenderia uma sociedade internacional de estados liberal e normativa. Enquanto a UE projeta em sua política externa os êxitos de seu modelo político e econômico liberal, o Brasil sustenta uma abordagem baseada no respeito à soberania dos estados, e aceita diferentes alternativas de ideologia e regime político. A capacidade brasileira de construir coalizões nas instituições internacionais e de desenvolver vínculos com países que adotam modelos não liberais é importante e contribui para o crescimento de sua margem de manobra na política internacional (Hurrell, 2010, 145).

O novo governo de Dilma Rousseff não trouxe muitas novidades em relação ao comportamento do governo anterior no que diz respeito ao lugar da UE na política externa brasileira. É um parceiro com o qual o Brasil tem coincidências de princípios, assim como motivações para buscar uma aproximação, mas que não é prioritário e em relação ao qual a diplomacia brasileira mantém diferenças no que diz respeito ao formato do multilateralismo, a estratégias de ação e a percepções da ordem internacional vigente.

De todo modo, durante a cúpula Brasil-UE de 2013 ambos fizeram consultas sobre temas de direitos humanos e decidiram estruturar um diálogo de alto nível sobre temas de paz e segurança (GratiuseGrevi, 2013, 2). Em 2014 a cúpula se repetiu com os mesmos temas.

Notas

1. Esta pesquisa contou inicialmente com o apoio da CAPES/Brasil, através da Cátedra Rio Branco e, mais recentemente, vem recendo apoio do CNPq/Brasil.
2. A União Europeia como ator internacional é entendida tanto nas posições do SEAE quanto, nos foros multilaterais, por posições





assumidas unanimemente por estados membros, tendo como referência o acervo diplomático da UE e os valores que pautam o que se entende como UE poder normativo.

3. Alemanha, Espanha, França, Itália, Reino Unido e Suécia. Brasil participa também da parceria estratégica inter-regional entre a UE e a CELAC (Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos).
4. A pesquisa para este artigo foi baseada em diferentes tipos de fontes. Como fontes primárias foram tomados em conta discursos e entrevistas. Debates que tiveram lugar em eventos envolvendo acadêmicos e praticantes de política externa brasileiros e europeus também foram importantes para definir percepção dos formuladores. A literatura sobre o tema é limitada, mas há uma literatura abundante sobre a política externa brasileira em termos gerais e sobre a ascensão dos países emergentes no cenário internacional que forneceram elementos para a análise.
5. Sobre esta corrente de pensamento no interior do Itamaraty ver Saraiva (2010).
6. Liderança é entendida aqui como a capacidade do país de influenciar a trajetória política da região. Segundo Schirm (2010, 2000) *"the ability to make others follow goals and positions which these others did not previously share and/or to make others support an increase in status and power of the emerging power"*.
7. Definição do então chanceler Celso Amorim que combina a não intervenção com iniciativas de influir sobre assimetrias e crises políticas de países aliados, sobretudo na América do Sul.
8. Exceções podem ser identificadas em casos de crise político, aonde as lideranças do PT ocuparam posições relevantes no processo decisório.
9. De acordo com Ayllón Pino (2006), a Europa veria o governo brasileiro como um *"strategic ally in order to stop the hegemonic unilateralism of the US"*. Fonseca Jr. (2005, 7) chama a atenção para a sintonia entre a Europa e os países latino-americanos na defesa do multilateralismo e assinala a distância que se coloca entre os últimos e os Estados Unidos.
10. Em cúpula do G8 em 2007, o Brasil - junto com China, Índia e África do Sul e México- foi convidado a formalizar seu diálogo com os países mais ricos do mundo através do processo *Heiligendamm* ou O5.
11. Segundo Whitman e Rodt (2012), a parceria estratégica foi um instrumento para a UE estruturado para responder à ascensão internacional de novos atores.
12. O Plano de Ação conjunta estabelece: promoção da paz e segurança através do sistema multilateral; reforço dos vínculos econômicos; parceria social e ambiental para a promoção do desenvolvimento sustentável; incentivos para a cooperação regional; desenvolvimento da ciência, tecnologia e inovação; multiplicação do intercâmbio de pessoas (Whitman e Rodt, 2012, 37).

13. Embora o meio ambiente seja um tópico difícil para o governo brasileiro, que enfrentou oposição doméstica para concessões nesta área. É importante destacar que existe nos marcos da política doméstica e nos quadros do governo visões muito divergentes sobre como tratar a questão da mudança climática e de preservação do meio ambiente.
14. Durante todo o período a UE insistiu na dimensão latino-americana e não sul-americana.
15. Hurrell (2010, 146) chama a atenção para a simpatia do governo brasileiro por estes regimes, mas aponta que os Estados Unidos teriam menos interesse neles, sem mencionar a UE.
16. Brantner e Gowan (2008) fornecem muitas informações neste tópico.
17. De acordo com a tipologia de Hermann (1990).
18. A admissão da Venezuela como um membro pleno do MERCOSUL também contribuiu para erodir as relações políticas da UE com o bloco.
19. Comunicado de delegação do Parlamento Europeu em visita em Assunção. Disponível em: http://eeas.europa.eu/delegations/paraguay/documents/press_corner/publication/20120718_comunicado_de_prensa_delegacion_del_parlamento_europeo_visita_paraguay.pdf.
20. Segundo palavras de Renato Flores em palestra –The Brazil-EU StrategicPartnershp: realities andpotential, CEPS-FRIDE-CalousteGulbekian Foundation, Bruxelas, 4-5/Março/2013- o acordo UE-MERCOSUL atualmente nada mais seria que retórica.
21. Embora, em termos mais amplos, as negociações são nuvens negras sobre o inter-regionalismo UE-América Latina.
22. No caso da Líbia, a Alemanha adotou uma posição próxima à do Brasil. No caso da Síria, governo brasileiro chegou apoiar a resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas sobre violações dos direitos humanos pelo governo sírio, mas sem desdobramentos posteriores.
23. Disponível em <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/discursos-artigos-entrevistas-e-outras-comunicacoes/presidente-da-republica-federativa-do-brasil/discurso-na-abertura-do-debate-geral-da-66a-assembleia-geral-das-nacoes-unidas-nova-york-eua-21-de-setembro-de-2011-1>.
24. Sobre as diferenças entre as ideias existentes de uma ordem política global, ver Hurrell (2007).
25. Renato Flores, em debate sobre a parceria estratégica UE-Brasil. 'DeepeningtheStrategicPartnership', CEPS/CEBRI/FRIDE, Rio de Janeiro, 8/Maio/2012.



Referências

- Ayllón Pino, Bruno (2006). "Querer y no poder": las relaciones de Brasil con la Unión Europea durante el gobierno Lula, *Carta Internacional* v.1 n.1, p.22-33.
- Ayllón Pino, Bruno e Saraiva, Miriam G. (2010). La Asociación Estratégica UE-Brasil: significados e implicaciones en el contexto de las eurolatinoamericanas, *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, edición especial, p.51-65.
- Brantner, F. e Gowan, R. (2008). A missed opportunity? The EU and there form of the UN human rights architecture, in Z. Laïde (ed.), *EU Foreign Policy in a globalized world*, London: Routledge, 2008, p.83-102.
- Flemes, Daniel (2010). A visão brasileira da futura ordem global, *Contexto Internacional* v.32 n.22, p.404-436.
- Fonseca Jr., Gelson (2005). *The European Union and Latin America at the United Nations: What Scope for Joint Policies*. Barcelona, OBREAL/ EURALO WorkingPapers.
- Gratius, Susanne (2008). O Brasil como parceiro estratégico da UE: conseqüências bilaterais, regionais e globais, in W. Hoffmeister (ed) *Anuário Brasil-Europa 2007*, Rio de Janeiro: KAS, p.111-120.
- Gratius, Susanne (2011). Brasil y Europa hacia 2015, *PolicyBrief* n.49, FRIDE/Madrid, Febrero.
- Gratius, Susanne (2012). *Brazil and the European Union: Between Balancing and Bandwagoning*. ESPO workingpaper no. 2, July.
- Gratius, Susanne e GREVI Giovanni (2013). Brazil and the EU: partnership on security and human rights?, *PolicyBrief* n.153, Fride/Madrid.
- Hurrel, Andrew (2007). *On global order. Power, values and the constitution of international society*. Oxford: Oxford University Press, 2007.
- Hurrel, Andrew (2010). Brazil: What kind of rising state in what kind of institutional order?, in A.S. Alexandroffe A.F. Cooper (eds.), *Rising states, rising institutions. Challenges for global governance*. Washington DC: Brookings Institution Press, p.128-150.
- Lessa, Antonio C. (2010) Brazil's strategic partnerships: an assessment of the Lula era (2003-2010). *Revista Brasileira de Política Internacional*, Ano 53 Specialedition, p.115-131.
- Saraiva, Miriam G. (2010). A diplomacia brasileira e a visão sobre a inserção externa do Brasil: institucionalistas pragmáticos X autonomistas, *Mural Internacional* v.1 n.1, p.45-52.
- Schirm, Stefan A. (2010). Leaders in need of followers: emerging powers in global governance, *European Journal of International Relations* n.16, p.197-221.
- Whitman, Richard G. e Rodt, Annemarie P. (2012). EU-Brazil relations: astrategic partnership?, *European Foreign Affairs Review* v.17 n.1, p.27-44.