

UNIVERSIDADE FEDERAL DA GRANDE DOURADOS
FACULDADE DE DIREITO E RELAÇÕES INTERNACIONAIS
RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Lisa Belmiro Camara

**As visões divergentes sobre a cooperação na área de segurança: uma
análise da construção da parceria estratégica entre Brasil e União
Europeia (2003-2010)**

Trabalho de Conclusão de Curso

Dourados
Março 2017

Lisa Belmiro Camara

As visões divergentes sobre a cooperação na área de segurança: uma análise da construção da parceria estratégica entre Brasil e União Europeia (2003-2010)

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à banca examinadora da Universidade Federal da Grande Dourados, como pré-requisito para obtenção do título de bacharel em Relações Internacionais, sob a orientação do Prof. Dr. Tomaz Espósito Neto.

Dourados

Março 2017

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP).

C173v Camara, Lisa Belmiro

As visões divergentes sobre a cooperação na área de segurança:
uma análise da construção da parceria estratégica entre Brasil e União
Europeia (2003-2010) / Lisa Belmiro Camara -- Dourados: UFGD, 2017.
49f. : il. ; 30 cm.

Orientador: Tomaz Espósito Neto

TCC (Graduação em Relações Internacionais) - Faculdade de Direito
e Relações Internacionais, Universidade Federal da Grande Dourados.
Inclui bibliografia

1. Política externa brasileira. 2. Securitização. 3. União Europeia. I.
Título.

Ficha catalográfica elaborada automaticamente de acordo com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

©Direitos reservados. Permitido a reprodução parcial desde que citada a fonte.



ATA DE DEFESA DO TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

Aos vinte e três dias mês de março de 2017, compareceu para defesa pública do Trabalho de Conclusão de Curso, requisito obrigatório para a obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais o (a) aluno (a) **Lisa Belmiro** tendo como título "*As Visões Divergentes sobre a Cooperação na Área de Segurança: Uma Análise da Construção da Parceria Estratégica entre Brasil e União Europeia (2003-2010)*".

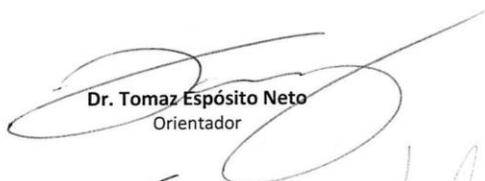
Constituíram a Banca Examinadora os professores Dr. Tomaz Espósito Neto (orientador), Dr. Hermes Moreira Junior (examinador) e o Dr. Guilherme Alfredo Johnson (examinador).

Após a apresentação e as observações dos membros da banca avaliadora, o trabalho foi considerado (a) APROVADA.

Por nada mais terem a declarar, assinam a presente Ata.

Observações: _____

Assinaturas:


Dr. Tomaz Espósito Neto
Orientador


Dr. Hermes Moreira Junior
Examinador


Dr. Guilherme Alfredo Johnson
Examinador

Este trabalho é dedicado ao meu pai e à minha mãe, aos quais serei eternamente grata.

AGRADECIMENTOS

Minha gratidão a Deus em primeiro lugar pela graça da vida. À minha mãe e ao meu pai o meu mais sincero sentimento de amor, que não pode ser descrito com palavras, mas que diariamente inunda meu coração. Dedico a vocês a conclusão desta etapa da minha vida, com a certeza de que sem vocês o meu sonho não teria sido possível. Obrigada também aos meus familiares, que apesar da distância sempre se fizeram presentes. Aos meus amigos e amigas, obrigada por caminharem ao meu lado e por me permitir chamá-los de família ao final deste ciclo. De forma especial Marina, Antônio, Juliana, Fuka, Lucas e Eduardo: que nossos laços nos acompanhem por toda a vida. Obrigada também aos professores e professoras que contribuíram para minha formação, às pessoas que trabalham na FADIR e aos colegas de classe. Aos professores Hermes Moreira Junior e Tomaz Espósito Neto agradeço a paciência, a orientação e a amizade, fundamentais no meu processo de crescimento durante este trabalho. Enfim, agradeço por ter feito parte do curso de Relações Internacionais da UFGD.

“por um mundo onde sejamos socialmente iguais, humanamente diferentes e totalmente livres.” LUXEMBURGO, Rosa.

RESUMO

O objetivo do presente trabalho é analisar as possibilidades de cooperação no âmbito da segurança, derivadas da parceria estratégica firmada entre Brasil e União Europeia em 2007. Com este fim, é feito um apanhado geral dos paradigmas da política externa brasileira, com enfoque no período do governo Lula (2003-2010). Para complementar a análise, busca-se entender a importância do Brasil para a União por meio da lente das parcerias estratégicas, que podem ser caracterizadas como ferramentas de ação bilateral do bloco europeu. É possível identificar áreas de potencial cooperação que têm sido contempladas pela parceria, como o comércio, a educação e o meio ambiente. Por fim, o caso da segurança é abordado para exemplificar uma das áreas da parceria estratégica Br-UE em que não foi possível verificar convergências, apesar da presença do discurso securitário em documentos oficiais relativos à parceria. Com o marco teórico da securitização, analisa-se a divergência nas agendas de segurança dos atores envolvidos, bem como a questão dos Complexos Regionais de Segurança, condicionantes dos diferentes interesses de Brasil e UE.

Palavras-chave: Política externa brasileira – Securitização – União Europeia

ABSTRACT

The purpose of this paper is to analyze the possibilities of cooperation in the security field derived from the strategic partnership signed between Brazil and the European Union in 2007. To this end, a general overview of the paradigms of Brazilian foreign policy, focusing on the Lula government (2003-2010). To complement the analysis, we seek to understand Brazil's importance for the Union through the lens of strategic partnerships, which can be characterized as tools of bilateral action of the European bloc. It's possible to identify areas of potential cooperation that have been contemplated by the partnership, such as trade, education and the environment. Finally, the security case is approached to exemplify one of the areas of the Br-EU strategic partnership in which it was not possible to verify convergences, despite the presence of the security discourse in official documents related to the partnership. With the theoretical framework of securitization, it analyzes the divergence in the security agendas of the actors involved, as well as the question of Regional Security Complexes, conditioning the different interests of Brazil and the EU.

Keywords: Brazilian foreign policy – Securitization – European Union

Sumário

| | |
|--|----|
| Introdução | 11 |
| Política externa brasileira | 14 |
| Breve panorama da Política Externa Brasileira no início do século XXI | 14 |
| Principais eixos da política externa do governo Lula (2003-2010)..... | 17 |
| O desenvolvimento das relações Brasil-União Europeia..... | 22 |
| Política Internacional da União Europeia | 26 |
| A União Europeia como ator internacional..... | 26 |
| Parceria estratégica como ferramenta europeia | 29 |
| A importância do Brasil para a União Europeia | 31 |
| Parceria estratégica Brasil-União Europeia: o caso da segurança | 35 |
| Teoria da securitização..... | 35 |
| O discurso securitário presente na parceria estratégica Brasil-União Europeia..... | 38 |
| Divergências nas agendas de segurança entre Brasil e União Europeia..... | 38 |
| Considerações finais | 44 |
| Referência bibliográficas | 46 |

INTRODUÇÃO

A política externa, isto é o conjunto de ações e decisões de um ator, que pode ou não ser o Estado, em relação a outros atores externos (PINHEIRO, 2004) é uma das ramificações mais importantes das relações internacionais. Mesmo com a ascensão de novos atores no cenário internacional é central entender o comportamento do Estado e como este se articula para realizar seus objetivos.

No caso do Brasil, pode-se afirmar que há uma tradição na política externa, presente durante todo o século XX, de preservar a busca pela autonomia em nível mundial, que pode ser associada a predominância da visão realista e grociana das relações internacionais. Segundo esse paradigma o sistema internacional é anárquico, o Estado é o principal, porém não único, ator e age de acordo com os interesses nacionais. Desta forma, uma das iniciativas mais inovadoras da Política Externa Brasileira no período contemporâneo foi o reforço da dimensão bilateral das relações externas, por meio da criação de “parcerias estratégicas” entre Brasil e diversos outros atores, como China, Índia e a União Europeia. O presente trabalho propõe a análise das relações entre o Brasil e a União Europeia, ambos atores relevantes no cenário internacional a despeito de suas assimetrias, com suas agendas e políticas a serem cumpridas.

O histórico das relações do Brasil com a Europa remonta ao período de formal subordinação colonial que atravessou o Brasil até a sua independência, responsável pela criação de vínculos culturais e sociais com o continente e que fizeram parte de sua formação. Desde então a cordialidade entre os países europeus e o Brasil tem se mantido, seja bilateralmente ou ainda entre blocos, visto que o país mais importante do principal bloco sul-americano é o Brasil e que a União Europeia age com interesse em aprofundar as relações com o bloco.

As parcerias estratégicas se apresentam nesse cenário como uma potencial ferramenta da política internacional, ao, teoricamente, facilitar que países e blocos realizem seus mais diversos objetivos. Apesar de o conceito ainda não ter sido totalmente elucidado para os analistas, visto que não se

sabe se a parceria significa um status de importância alcançado no sentido da cooperação bilateral, ou se seria o desejo de aprofundar a cooperação entre os atores envolvidos, é evidente um aumento gradual no seu uso para qualificar algumas relações. Observa-se um amplo leque de temas abarcados em uma parceria, mas para Lessa (2009), a União Europeia privilegiaria a existência de dinamicidade comercial para firmar uma parceria.

A partir do método histórico o presente texto se orientou pelo marco teórico da Escola de Copenhague, em especial pela ideia de securitização de Barry Buzan (1998), segundo a qual o fenômeno da segurança torna-se sinônimo de securitização e as questões securitizadas são detentoras de prioridade absoluta por serem referentes a sobrevivência. Pretende-se fazer um estudo acerca das limitações e realizações percebidas nos termos da parceria estratégica no que tange a segurança, utilizando os complexos regionais de segurança (CRS), teoria desenvolvida por Buzan e Waever, para demonstrar que Brasil e UE encontram-se situados em diferentes realidades e que a localização geográfica é um fator importante na formulação de políticas de segurança.

Para analisar a dinâmica da ação internacional do Brasil e da UE serão utilizados alguns conceitos fundamentais propostos pela Escola Inglesa, como por exemplo o de sociedade internacional, desenvolvido por Hedley Bull (1995), ao considerar os aspectos de cooperação gerados a partir da dinâmica entre os estados, o que resulta na formação de conjuntos de estados dispostos a submeter suas ações à regras e instituições comuns. A política externa dos Estados é diretamente influenciada pela lógica da sociedade internacional, pois teoricamente busca se adaptar ao contexto internacional resultante das regras e instituições comuns da sociedade internacional.

Atrelado a este conceito está o de ordem internacional, que seria, segundo Bull (2002), um padrão de disposição das funções internacionais dos estados com vista a atingir os objetivos da sociedade composta por esses mesmos estados. Ao usar o arcabouço teórico oferecido pela Escola Inglesa como guia deste trabalho pretende-se analisar historicamente as relações que se estabeleceram entre Brasil e União Europeia, visto que a supracitada escola

propõe a construção de teorias a partir da investigação da história em detrimento da universalização proposta pela ciência normativa nas áreas exatas e que posteriormente atinge as ciências humanas e sociais.

Foi feito um recorte temporal que data desde o ano de 2003, início do primeiro mandato do presidente Lula, até o ano de 2010, fim do segundo mandato do mesmo, com a finalidade de entender o cenário em que se deu a consolidação da chamada parceria estratégica, firmada em 2007 e em vigor até os dias atuais. Além da introdução e das considerações finais, o presente texto está dividido em três segmentos. No primeiro capítulo busca-se explicar o panorama geral da política externa brasileira pós Guerra Fria, bem como entender os eixos que guiaram a tradicional PEB (política externa brasileira) desde então. Já no segundo capítulo será analisada a atuação internacional de outro tipo de ator, a União Europeia, e suas parcerias estratégicas já firmadas com outros países. Ademais pretende-se entender a real importância do Brasil para o bloco, afim de esclarecer o significado da parceria estratégica. O último capítulo tem o objetivo de demonstrar uma das limitações identificadas na parceria, a área da segurança internacional, em que é possível assinalar uma série de divergências na agenda dos atores envolvidos. Nas considerações finais pretende-se fazer um apanhado geral do trabalho, amarrando possíveis pontas que podem ter ficado soltas ao longo da construção do mesmo.

CAPÍTULO 1 – Política externa brasileira

Neste primeiro capítulo a intenção é situar o recorte temporal do trabalho por meio da análise da política externa brasileira e, posteriormente, entender as raízes das relações com a União Europeia, bem como a sua importância para a PEB. Neste sentido, a primeira seção busca compreender as nuances da PEB desde o final da Guerra Fria e quais foram seus princípios norteadores, com a intenção de traçar um panorama. Na seção seguinte é analisada de maneira específica a política externa de Lula e seus principais eixos, permitindo observar questões de continuidade ou não na história das relações exteriores do Brasil. Por último, a terceira sessão recorre ao histórico relacionamento entre Brasil e UE, a fim de verificar a sua origem e o seu trajeto evolutivo.

1.1 Breve panorama da Política Externa Brasileira no início do século XXI

Para analisar os diferentes contornos tomados pela política externa brasileira será utilizada a questão da construção social das ideias e como a percepção da realidade social (WENDT, 1999) interfere no modo de formulação política dos países. Vigevani e Cepaluni (2007) utilizam o modelo de Hermann (1990) para explicar a amplitude das mudanças na política externa, que iriam “desde pequenos ajustes, passando por modificações de objetivos e de programas, até alterações fundamentais no comportamento internacional dos países” (VIGEVANI, CEPALUNI, 2007, p.277). Ainda de acordo com a análise de Hermann (1990), diferentes acontecimentos e atores podem provocar tais mudanças, como por exemplo as mudanças líderes que tem sua origem na alteração de uma liderança política, seja do presidente ou ainda de um chanceler, que afeta de maneira direta a política externa.

Segundo Miriam Gomes Saraiva (2009) no caso do Brasil há alguns princípios, como pacifismo, soberania dos estados, entre outros, tão cristalizados no interior do Itamaraty que ficaram identificados como “acervo diplomático” e acompanharam a PEB durante o século XX. Porém duas características são tomadas como fatores constitutivos da política externa brasileira para Vigevani, Ramanzini Jr. e Favaron (2007): o universalismo e a

autonomia. O universalismo seria manter-se aberto para estabelecer relações com diversos atores e agir independentemente da potência hegemônica, enquanto a autonomia versa sobre a capacidade do país de não reduzir sua dinâmica da tomada de decisões através de arranjos que possam limitar seu escopo decisório futuro. Para os autores a continuidade observada na formulação política e na inserção internacional do país, apesar de mudanças significativas quanto a orientação mais pragmática ou mais desenvolvimentista, deve-se principalmente a esses fatores.

Ribeiro (2006) salienta que o caráter universalista da política externa brasileira está intimamente ligado às características territoriais, étnicas e culturais do país, visto que tais elementos dificultam alinhamentos automáticos externos ao possibilitar a existência de grande multiplicidade de interesses no plano doméstico, enquanto que na visão de Lafer (2001) o universalismo auxiliaria na promoção da autonomia, ao valorizar todos os tipos de parcerias. Portanto, a partir de uma perspectiva pragmática, o universalismo diplomático é uma espécie de afirmação da importância dada pela política externa brasileira a liberdade de formação de alianças (RIBEIRO, 2006).

Ao olhar mais de perto a autonomia enquanto característica é possível diferenciá-la em três: distância, participação e diversificação, porém posteriormente será apresentado também o conceito de autonomia pela assertividade, que se opõe teoricamente à autonomia pela diversificação. Autonomia pela distância refere-se ao período que reside nos anos 1970, situado na crise do nacional-desenvolvimentismo, em que o governo brasileiro se afasta relativamente das agendas propostas pelas grandes potências e busca conservar sua soberania. A autonomia era estrategicamente buscada por meio do distanciamento para com os centros de poder internacionais (AMADO, 1982, apud VIGEVANI, CEPALUNI, 2007). Entre os períodos de Collor de Melo e Itamar Franco ocorre o que é caracterizado por Vigevani e Cepaluni (2011) como fase de transição, em que ainda não havia um novo paradigma de política externa estabelecido e tampouco havia se esgotado o paradigma vigente. Autonomia pela participação faz referência ao período do pós-Guerra Fria em que a distância é substituída pelo interesse de influenciar a agenda internacional a partir de uma posição que favoreceria o interesse

nacional, resultante das transformações ocorridas no mundo. Segundo Fonseca Jr (1998)

Ao contrário, a autonomia se traduz por 'participação', por um desejo de influenciar a agenda aberta com valores que exprimem tradição diplomática e capacidade de ver os rumos da ordem internacional com olhos próprios, com perspectivas originais (FONSECA JUNIOR, 1998, p. 368).

O governo FHC encontra um ambiente internacional parcialmente cooperativo, principalmente na área econômica, o que convergiu com alguns dos mais importantes objetivos do governo referentes ao abandono da ideia de desenvolvimento "voltado para dentro" (VIGEVANI, CEPALUNI, 2007) e fortaleceu a participação na arena internacional. Com a alteração da conjuntura internacional em 2001, consequência dos atentados de 11 de setembro nos EUA, a política externa estadunidense passa a exercer o unilateralismo, o que leva a diplomacia de FHC a ampliar as relações do Brasil para com outros parceiros, como China e África, e também influencia em maior aproximação nas negociações com Mercosul e União Europeia. Precisamente após a transição do governo FHC para o governo Lula notam-se alterações nas diretrizes diplomáticas brasileiras, em que esta passa a ser caracterizada como autonomia pela diversificação.

Apesar da continuidade existente entre a política externa dos governos FHC e Lula, é possível perceber diferenças importantes, visto que mesmo a favor do multilateralismo FHC propõe negociação direta com os países desenvolvidos, em detrimento das relações sul-sul. Segundo Maria Regina Soares de Lima (2004) existe também diferença referente aos modelos de credibilidade, característico do período FHC, e autonomia, característico do governo Lula da Silva. Segundo a autora o modelo de credibilidade sustentava a aceitação da globalização juntamente com o alinhamento às políticas econômicas neoliberais, propostas pelo Consenso de Washington, de forma que tal postura refletiria a estratégia de atração de investimentos externos ao demonstrar que um país médio como o Brasil pode ser confiável se seguir as normas e regimes internacionais. Em oposição a credibilidade, o modelo de autonomia entende que países médios também podem ser protagonistas no cenário internacional, ainda que haja uma potência hegemônica, e não

necessariamente devem estar alinhados às normas neoliberais, ao buscar diversificar seus parceiros econômicos e promover sua agenda social. Ainda como diferença entre os citados modelos nota-se que o governo FHC teria uma maior adesão aos regimes internacionais, significando obediência às regras, enquanto o governo Lula estaria interessado em participar da formulação de tais regras. A reestruturação na agenda de política externa brasileira, quando comparada com outras áreas, é um dos pontos mais importantes de diferença entre os governos FHC e Lula, visto que o primeiro priorizou a consolidação do relacionamento com a principal economia global, enquanto o segundo se ateuve as relações sul-sul.

A autonomia pela diversificação, até então caracterizada como presente na política externa de Lula da Silva, significou uma ampliação nas relações sul-sul, bem como para com os países em desenvolvimento a exemplo dos chamados BRICS¹. O governo Lula buscou diminuir as assimetrias presentes no cenário internacional por meio da postura multipolar. Entretanto alguns autores afirmam que a autonomia pela assertividade caracterizaria melhor o período da política externa desenvolvida por Lula. Os dois conceitos serão melhor abordados no próximo tópico do capítulo que objetiva analisar detalhadamente a política externa exercida durante o governo do presidente Lula.

1.2 Principais eixos da Política Externa do governo Lula (2003-2010)

O presidente Lula da Silva, figura que atingiu a popularidade por meio da sua liderança carismática, demonstrou a aspiração urgente do Brasil em ser reconhecido como um ator global de peso. Em função de sua própria história de vida demonstrou um olhar mais atento as grandes causas sociais e ao assumir as características ideológicas do Partido dos Trabalhadores demonstrou a forte tônica social que se faria presente nos rumos de sua política externa. Entretanto, Ricupero (2010) identifica um excesso de protagonismo do presidente na diplomacia que a tornou personalista e

¹ Acrônimo BRICS idealizado por Jim O'Neill economista Goldman Sachs em 2001. Coalizão internacional formada por Brasil, Rússia, Índia, China desde 2009 e, a partir de 2011, África do Sul.

intransferível, significando afastamento do ideal republicano de institucionalização e impessoalidade e aproximação do padrão de lideranças carismáticas existente na América Latina. O governo Lula encontra um cenário internacional favorável ao policentrismo, devido ao desgaste do modelo unilateral de Bush e ao cenário econômico em fase de expansão, em que atores intermediários ganham espaço por meio das instituições internacionais.

Definida por Vigevani e Cepaluni (2007) como autonomia pela diversificação, a política externa de Lula buscou alternativas frente aos tradicionais parceiros internacionais do Brasil com o objetivo máximo de reduzir as assimetrias decorrentes da globalização, bem como aumentar a capacidade de negociação brasileira, priorizando para isso as relações Sul-Sul e as relações com parceiros não tradicionais. Entretanto deve-se considerar que anteriormente tal postura já havia sido adotada nos governos de Jânio Quadros e João Goulart com a PEI, nos anos 1950, e permaneceu durante os governos militares, não podendo ser identificada como inovação do governo Lula. Tal diversificação encontrou espaço ainda na figura carismática e na diplomacia presidencial exercida, que resultou com a visita de Lula a 84 países.²

Já Marcelo Fernandes (2014), em sua análise sobre a base discursiva da política externa de Lula, a define como autonomia pela assertividade, visto que os objetivos estipulados diplomaticamente são alcançados por meio de ações internacionais assertivas, o que não implicaria necessariamente em uma mudança na condução da política externa brasileira. Almeida (2006) destaca que as iniciativas de política externa brasileiras durante o governo Lula foram voltadas para países com proporções iguais ou menores que as do Brasil, com o intuito de aumentar a influência política em um espaço sem grandes potências, o que resultaria em uma maior assertividade na afirmação do interesse nacional. Por meio de tal estratégia o país chama para si a posição de representante dos países menos favorecidos diante do sistema internacional, o que caracteriza a autonomia pela assertividade.

A opção pela América do Sul como ponto de partida para uma nova inserção internacional do Brasil, visto como líder regional, é consequência da

² Dados do Ministério das Relações Exteriores.

proposta do multilateralismo, principalmente na prioridade dada ao Mercosul nos discursos presidenciais. Entretanto nenhuma medida concreta foi tomada no sentido de realmente atuar no papel da liderança na região, o que prejudicou a imagem do Brasil. Segundo Ricupero (2010) a diplomacia exercida pelo Brasil no continente sul-americano “merece o qualitativo de “gestual” no sentido de que a ausência de condições objetivas ou de resultados palpáveis é menos importante do que o gesto em si mesmo” (p. 46). O autor afirma ainda que a preocupação do governo deveria ser mais em tornar funcionais as estruturas já existentes e menos em criar estruturas novas que objetivem a integração. Os críticos apontam que o Brasil apresenta um comportamento de “cordeiro” diante dos impasses entre os Estados sul-americanos, aceitando prejuízos econômicos em troca de apoio para consolidar sua liderança na região.

A diplomacia brasileira durante o governo do presidente Lula da Silva passou a exercer um “realismo assertivo” no cenário internacional, que resultou em maiores ganhos, porém na sua própria região seu comportamento foi grociano, ao aceitar importantes perdas em favor de uma liderança ilusória (LAFER, 2004 apud FERNANDES, 2014). Fernandes cita alguns exemplos dados pelos críticos, como o entrave entre Brasil e Paraguai pelo preço justo da energia da Usina de Itaipu consumida pelo Brasil e as questões das barreiras comerciais com a Argentina, para demonstrar a alteração no *modus operandi* brasileiro em suas relações vizinhas (FERNANDES, 2014). Além dos fatores já abordados, a balança comercial brasileira perdeu força na região, resultado da entrada chinesa nos mercados da América do Sul, o que fez com que a posição hegemônica do Brasil nesses países perdesse força. Ainda sobre a diplomacia exercida durante o governo Lula, Ricupero (2010) afirma que:

a efetividade da diplomacia tem de ser avaliada pela capacidade que revele de encaminhar solução para as seguintes questões: a) o persistente fracasso em resolver os contínuos atritos e contenciosos com a Argentina em matéria comercial; b) a passividade e a falta de iniciativa corretiva diante do descrédito do Mercosul; c) a incompreensível renúncia a acionar os meios pacíficos do direito internacional em defesa de direitos brasileiros atropelados em incidentes como o da violação boliviana de tratados e contratos sobre o gás; d) a imprudente ingerência nas eleições bolivianas e paraguaias por motivo de simpatias ideológicas; e) a parcialidade na campanha contra o acordo militar entre a Colômbia e os Estados Unidos, em contraste com a omissão diante de iniciativas de compra

de armamentos de Chávez ou de suas freqüentes provocações aos colombianos; f) a falta de senso de medida e equilíbrio em relação ao golpe hondurenho, ao mesmo tempo em que se mantinha incoerente complacência ante um regime controvertido como o cubano, sem falar no iraniano (RICUPERO, 2010, p.47).

Sabe-se que um dos objetivos mais tradicionais da diplomacia brasileira é a busca por projeção internacional, característica do universalismo, e que propostas de ação externa da política são fundamentadas a partir deste princípio, porém durante o governo Lula maior ênfase foi dada a esse esforço por reconhecimento, como por exemplo na atenção dada ao multilateralismo e ao desejo latente de obter para o Brasil um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas. Segundo Almeida (2004) o intuito de tornar o sistema internacional mais democrático no âmbito das relações de poder foi uma das bases utilizadas pela diplomacia de Lula para o desenvolvimento da política externa, com esperanças de que isso resultasse no assento permanente para o Brasil. A articulação do G-20³ nas negociações da Organização Mundial do Comércio, juntamente com a formação do IBAS⁴, segundo Claudio Ribeiro (2009) tiveram o intuito de elaborar uma agenda comum entre os países exportadores agrícolas do mundo, em oposição as políticas de subsídios agrícolas, com vistas a uma maior liberalização do comércio e demonstraram o compromisso do governo Lula “com uma ordem social e econômica mais “justa” e “igualitária” (RIBEIRO, 2009, p. 188).

A aproximação para com o continente africano também foi uma das prioridades estabelecidas pela diplomacia de Lula, visibilizada através da abertura de embaixadas em muitos países africanos e somada às 17 visitas realizadas pelo presidente ao continente em pouco mais de dois anos. Além disso, a existência de laços culturais, o interesse comercial em buscar mercados para os produtos brasileiros, a questão da segurança referente ao Atlântico Sul e o reconhecimento de uma dívida histórica para com a África, devido ao período da escravidão no Brasil, sugeriram o desejo por parte do Brasil de estreitar laços com o continente (MARCONDES-NETO, 2011).

³ Grupo que inclui formalmente 23 países.

⁴ Fórum de iniciativa trilateral entre Brasil, Índia e África do Sul.

A despeito da fragilidade presente nas relações com o continente africano na década de 1990, é possível identificar ações do governo Lula que revitalizaram essas relações, diferente do que ocorreu no período de FHC, que chegou a desativar embaixadas no continente. No cerne das potencialidades existentes no aprofundamento das relações afro-brasileiras está o crescente número de Estados africanos que tem passado por mudanças estruturais, tais como a adoção de regimes democráticos, priorização da estabilidade macroeconômica e redefinição de estratégias de industrialização, que levará ao aumento do IED nesses Estados.

A negociação de dois acordos entre Mercosul-SACU⁵ e Mercosul-SADC⁶ objetivaram a criação de uma zona de livre comércio entre os envolvidos, e o desmembramento do Departamento da África e do Oriente, que deu lugar a um departamento exclusivamente voltado para o continente africano, são exemplos de resultados do interesse direto em aumentar a presença brasileira na África e, conseqüentemente, aumentar o interesse africano no Brasil. Além disso, Ribeiro (2009) observa um aumento no raio de atuação da diplomacia brasileira no continente, visto que anteriormente a PEB enfocava as relações com os Palop (Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa), mas no governo Lula buscou-se aumentar o relacionamento para o âmbito de organismos regionais africanos, como a União Africana e a Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental. Claudio Ribeiro (2009) afirma que as iniciativas brasileiras de adensamento das relações com a África

sinaliza a intenção governamental de promover um equilíbrio em relação ao que permanece sendo fatores constantes na estratégia de inserção internacional do país desde o governo Sarney: adensamento das relações com as grandes potências (com destaque para os Estados Unidos) e criação de condições necessárias ao ingresso de Investimento Externo Direto (IED) (RIBEIRO, 2009, p. 188).

A participação brasileira na missão de paz conhecida como MINUSTAH, no Haiti, sinalizou importantes preceitos e objetivos externos da política exercida por Lula, tais como a manutenção da estabilidade na América Latina e

⁵ União Aduaneira da África Austral.

⁶ Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral.

Caribe, bem como o compromisso derivado por ser membro da Organização das Nações Unidas. Ao ocupar uma posição de liderança nos assuntos envolvendo a estabilidade estatal do Haiti, o Brasil não apenas demonstrou solidariedade pelo continente americano, mas também se destacou frente a comunidade internacional demonstrando capacidade na solução de controvérsias. Segundo Soares de Lima (2004) é possível identificar dois aspectos primordiais presentes nos oito anos de governo de Lula, utilizando a MINUSTAH como exemplo, e que podem ter sido consequência da própria história de vida do presidente, que notadamente elevou as causas sociais para além da política doméstica: diplomacia solidária e princípio da não indiferença. Nas palavras do próprio presidente fica claro o desejo de diminuir as disparidades ocasionadas pela globalização: “em um mundo globalizado e independente, nossa contribuição à paz e à democracia é determinada pelo princípio da não indiferença”⁷.

Apesar da busca pela diversificação, as tradicionais parcerias não foram deixadas de lado, tanto no que diz respeito à potência hegemônica estadunidense quanto ao continente europeu, sendo mantida a cordialidade no trato com os EUA em virtude dos interesses econômicos e cooperativos. Devido ao declínio da hegemonia estadunidense, Pecequillo (2010) afirma que o Brasil buscou projetar seu poder, aproveitando-se do vácuo de poder deixado pelos EUA para aumentar a possibilidade de defesa dos interesses dos países emergentes. A diplomacia brasileira buscou ainda o reconhecimento da importância brasileira como parceiro econômico, resultado ainda da perda relativa de poder norte-americana. Já com a Europa é possível identificar um estreitamento das relações, que será analisado no próximo tópico.

1.3 O desenvolvimento das relações Brasil-União Europeia

O diálogo existente entre o Brasil e a União Europeia tem seu início formal assentado no ano de 1960 com o estabelecimento das relações diplomáticas entre Brasil e a então Comunidade Econômica Europeia.

⁷ Discurso do presidente Luis Inácio Lula da Silva na cerimônia de formatura da turma “Celso Furtado” (2002) do Instituto Rio Branco, em 1º de Setembro de 2005.

Posteriormente a este marco está o ano de 1984, quando foi inaugurada a Delegação da Comissão Europeia no Brasil, resultado de uma série de abertura de delegações da UE pelo mundo na década de 80. Segundo o Ministério das Relações Exteriores⁸ a assinatura do Acordo de Cooperação Institucional entre o Conselho Mercado Comum do Mercosul e a Comissão Europeia é o próximo evento significativo que inclui a UE e o Brasil, sendo relevante assinalar que a evolução das relações entre o MERCOSUL e a UE constitui um ponto importante para que seja possível o aprimoramento do relacionamento junto ao Brasil.

Sabe-se que a proeminência brasileira no contexto regional foi de fulcral relevância para o aprimoramento das relações com a UE, pois o bloco buscou aprimorar suas relações com os latino-americanos por meio do Brasil, o que por sua vez não foi bem visto por outros países latino-americanos, como a Argentina, visto que o Brasil passou a ser o elo principal para construção do projeto europeu na América Latina. Obstaculizadas as relações com o Mercosul devido aos resultados da Rodada Doha⁹ e sem alternativas no âmbito multilateral o Brasil foi percebido pela UE como substituto para seus objetivos na região e retomou o relacionamento bilateral, característica originária de sua inserção na América Latina.

Inicialmente falava-se apenas em questões comerciais e econômicas, entretanto, após o restabelecimento da democracia no Brasil, houve um aprofundamento na interlocução entre os dois atores. A partir de 2004 inicia-se também a cooperação tecnológico-científica, com a assinatura de mais um acordo, e em 2007 a concretização de mais áreas de diálogo ganha forma com o lançamento da parceria estratégica Brasil-UE, que estabelece 32 áreas de cooperação. Nesse mesmo ano ocorreu ainda o desenvolvimento do I Plano de Ação Conjunta Brasil-UE com vistas a definir de maneira prática as ações entre os anos de 2008 a 2011 e posteriormente, em 2011, ocorreu o lançamento do II Plano de Ação Conjunta referente aos anos de 2012 a 2014.

⁸ Disponível em <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/ficha-pais/5812-uniao-europeia>> Acesso em: 15 de jan. 2017.

⁹ “Mercosur: European Community Regional Strategy Paper 2002-2006”. Disponível em: <www.eeas.europa.eu/mercosur/rsp/02_06_en.pdf>. Acesso em 05 de dez. 2010. pp. 15

Setores como energia, serviços, desenvolvimento sustentável, educação e cultura são exemplos das novas áreas em que se pretendeu estabelecer maior diálogo. Na área educacional, por exemplo, os programas Erasmus¹⁰ (europeu) e Ciência sem Fronteiras (brasileiro) estimulam o intercâmbio de estudantes por meio das mobilidades acadêmicas e há troca de informações entre Brasil e UE a respeito desses programas e seus resultados¹¹. No desenvolvimento da ciência Brasil e UE também cooperam de maneira próxima por meio de investimentos e pesquisas conjuntas em áreas como biocombustíveis e tecnologia da informação¹².

Contudo nota-se que a questão comercial continua tendo maior enfoque por parte de ambos (ver tabela 1), ao passo que a UE se tornou o maior parceiro comercial do Brasil e o principal destino das exportações brasileiras segundo o Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços. É evidente que o estabelecimento da parceria estratégica sinaliza o anseio por transbordar as relações para além do setor comercial, porém o grande enfoque dado a esta área torna possível questionar se de fato esse transbordamento tem ocorrido e de que maneira a parceria confere ao Brasil um diferencial no relacionamento entre a UE e outros parceiros.

¹⁰ O Erasmus Mundus (EM) é um programa de mobilidade criado e financiado pela União Européia (UE). As atividades do programa têm como objetivo promover a excelência da educação superior e pesquisa dos países europeus e ao mesmo tempo reforçar os laços acadêmicos com países de todo o mundo.

¹¹ Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/component/tags/tag/35871>

¹² Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/ficha-pais/5812-uniao-europeia>

Tabela 1

| Ano | Exportação (US\$) | Importação (US\$) | Resultados (US\$) |
|------|-------------------|-------------------|-------------------|
| 2007 | 40.565.583.854 | 26.740.657.783 | 67.306.241.637 |
| 2008 | 46.594.570.676 | 36.191.344.488 | 82.785.915.164 |
| 2009 | 34.189.000.802 | 29.238.633.944 | 63.427.634.746 |
| 2010 | 43.323.895.760 | 39.150.977.830 | 82.474.873.590 |
| 2011 | 53.168.582.198 | 46.460.442.933 | 99.629.025.131 |
| 2012 | 49.101.847.842 | 47.715.732.066 | 96.817.579.908 |

Fonte: MDIC. Elaboração: autora

CAPÍTULO II – Política internacional da União Europeia

O objetivo deste capítulo é compreender o papel do Brasil na política internacional da UE, bem como situar a parceria estratégica como ferramenta de ação do bloco. Assim, na primeira seção é feita uma análise da União enquanto ator internacional, a existência ou não de uma política externa comum visto que se trata de um bloco de países e não de um Estado. Em seguida, é debatido o conceito das parcerias estratégicas para a UE, bem como uma análise superficial e comparativa de algumas outras parcerias do bloco, para que seja possível verificar a real importância da parceria com o Brasil. Na última seção, a lente da parceria estratégica é colocada de lado, a fim de que se possa pensar a importância do Brasil para a UE nas três dimensões possíveis deste relacionamento: bilateral, inter-regional e multilateral.

2.1 A União Europeia como ator internacional

Ao tomar a política externa como objeto de estudo geralmente pretende-se analisar as ações de um Estado, entretanto deve ser lembrado que outros atores internacionais também têm suas políticas externas passíveis de serem analisadas, como é o caso da União Europeia, uma união econômica e política constituída por 28 estados europeus.

A tendência teórica observada nas análises de política externa toma como paradigma o modelo estatocêntrico dos realistas, e, no caso da UE, duas possibilidades aparecem no que diz respeito a sua política no exterior do bloco: a plena evolução de suas ações, com vistas a atingir a tradicional maneira de fazer política externa dos Estados, ou a falta de unidade e consistência na esfera diplomática, a despeito da grande concentração de poder representado. Os autores que defendem a primeira possibilidade se sustentam no fato de que o poder resultante da união dos Estados faz com que a UE seja um ator de peso no cenário internacional, ao passo que os contrários a esta possibilidade

afirmam que mesmo com tal poder a falta de coesão na ação exterior ao bloco é proeminente e sua influência não passa da área econômica.

O fato é que para entender as ações da UE no cenário internacional deve-se deixar de lado o paradigma realista, em que apenas os estados importam, e analisar a natureza específica da UE, que segundo Nuno Severiano (1998) não é simplesmente um ator, mas um “ator em processo”. Trata-se de um processo de integração inacabado, em contínua construção e composto por um complexo de regras e instituições, sendo este complexo o estruturador da ação política externa da União (TEIXEIRA, 1998).

Ainda para explicar o cerne da movimentação internacional da UE, Teixeira (1998) recorre à história, precisamente durante os anos 50 e 60, quando sua participação na cena mundial era limitada a esfera das relações econômicas e a chamada Comunidade Econômica Europeia¹³ restringia sua ação comunitária à política comercial comum e às políticas de comércio externo. O autor diferencia a anterior atuação da UE da atual utilizando-se dos conceitos de *high politics* e *low politics*¹⁴, em que as relações puramente econômicas presentes no início do processo de integração são as *low politics*, ao passo que a diplomacia e as políticas de segurança e defesa existentes atualmente caracterizam as *high politics*.

Já nos anos 70 é iniciado o processo de transbordamento dessas relações por meio de arranjos nas políticas externas dos estados membros, que configurou o início de uma lógica de intergovernabilidade, regida pelo princípio clássico da cooperação intergovernamental, que mais tarde ficou conhecida como “Cooperação Política Europeia” (CPE). A CPE era basicamente a tentativa de alcançar coerência diante do cenário internacional, ao propor um alinhamento das políticas externas dos estados membros, que até então baseavam seu alinhamento apenas na esfera econômica. Assim, nos anos 80 ocorre a associação da Comunidade Econômica Europeia e da Cooperação Política Europeia, de maneira institucionalizada e como resultado

¹³ Comunidade Econômica Europeia (CEE) foi o processo integracional que antecedeu a União Europeia, em 1958, que objetivava o estabelecimento de um mercado comum europeu.

¹⁴ Os conceitos de *high politics* e *low politics* são utilizados para caracterizar os temas de maior ou menor importância respectivamente para os atores internacionais dentro da agenda internacional.

da união formal de dois processos que ocorreram quase que de forma independente, mas que eram complementares para a evolução integracional do que atualmente é a UE (TEIXEIRA, 1998).

A partir da abordagem funcionalista presente na teoria liberal é possível explicar a lógica do transbordamento existente no processo integracionista europeu, visto que o chamado *spill-over effect* pode ser verificado quando há transferência de cooperação para diferentes setores, como consequência do sucesso da realização de tarefas em determinada área. Este processo é, para Haas, desatrelado da política, pois o autor afirma que a evolução da técnica e a dinâmica da troca de informações por parte dos envolvidos na formulação política seriam suficientes para desencadear o transbordamento. Entretanto, o funcionalismo sofreu críticas referentes a sua visão da relação entre política e técnica, o que levou Haas a corrigir deficiências presentes em sua abordagem e reformular o que seria a abordagem neofuncionalista. O autor basicamente adiciona a dimensão política que foi deixada de lado no funcionalismo, ao entender que as decisões geradas no âmbito político têm relevância, mesmo com a praticidade da técnica. A questão dos valores em comum também é incorporada ao neofuncionalismo, pois passa-se a ter o entendimento de que é necessário que os tomadores de decisão estejam convencidos dos benefícios gerados pela integração, mas também de sua importância num contexto de interdependência crescente (NOGUEIRA e MESSARI, 2005).

É a partir dessa união formal que a UE se desenvolve no pós guerra fria, ao deixar de ser um ator regional e passar a ser um ator de nível global, não mais dividido entre os dois polos de poder característicos do período de disputa ideológica entre o capitalismo e o socialismo. Apesar da unidade formal adquirida, os críticos indicam falhas nas ações iniciais da UE que demonstraram déficit no âmbito das *high politics*, evidenciadas principalmente na falta de coesão. Essa lacuna só veio a ser preenchida com a criação da Política Externa e de Segurança Comum (PESC), em 1992, a qual significou um alargamento dos objetivos relativos a política externa e que determinou que tais objetivos deveriam ser buscados de maneira conjunta. Em 2007, porém, com a assinatura do Tratado de Lisboa e a reformulação do funcionamento da União, a PESC foi substituída pela Política de Segurança e Defesa Comum

(PSDC), que foi esboçada desde o Tratado de Amsterdam em 1997, e sua principal alteração refere-se a provisão de defesa comum aos Estados membros em circunstância de ataque ou catástrofe natural. Este breve apanhado histórico da trajetória percorrida pela UE é imprescindível para entender a atuação internacional do bloco e como esta trajetória foi importante na construção da UE enquanto ator internacional.

2.2 Parceria estratégica como ferramenta europeia

Uma das ferramentas recentemente desenvolvidas pela União Europeia para estabelecer relações bilaterais com outros estados são as parcerias estratégicas, que segundo a especialista Urszula Pallasz (2015), são um meio de fomentar a cooperação internacional. O conceito de parceria estratégica, a despeito de ser cada vez mais usado, ainda encontra-se vago, seja pelo fato de não haver documentos públicos da UE que as definam, ou ainda por se constituir de um grupo heterogêneo de países, com diferenças específicas em cada parceria. Pallasz expõe dois objetivos operacionais identificados pela UE como críticos no estabelecimento das parcerias estratégicas: uma abordagem mais integrada que poderia ajudar as instituições e estados membros da União a trabalhar de forma mais coerente; e a necessidade de se fazer estratégias sob medida de acordo com as peculiaridades de cada parceria. Lessa define as parcerias estratégicas como

relações políticas e econômicas prioritárias reciprocamente remuneradoras, constituídas a partir de um patrimônio de relações bilaterais universalmente configurado. A construção de parcerias estratégicas é fruto da compatibilização da vocação histórica do Brasil para a universalidade com a necessidade de aproximações seletivas, o que abre a possibilidade para movimentos de adaptação aos nichos de oportunidade e aos constrangimentos internacionais que se apresentam conjuntamente (LESSA, 1998, p. 31).

Atualmente a União Europeia possui parcerias estratégicas tanto com regiões, quanto com Estados, sendo com estes últimos um total de dez: Brasil, Canadá, China, Índia, México, Japão, Coreia do Sul, Rússia, África do Sul e Estados Unidos. Com efeito a União tem feito dos investimentos nesses relacionamentos bilaterais uma prioridade, mesmo ao considerar a heterogeneidade do grupo.

Algumas das parcerias estabelecidas, como com EUA e Japão, não eram baseadas em acordos formais, entretanto após a adoção da Estratégia de Segurança da UE, em 2003, as novas parcerias passaram a ser estabelecidas formalmente, ao mesmo tempo em que o bloco criava sua nova estrutura legal. Ao analisar os artigos 21 e 22¹⁵ do Tratado de Lisboa, que entrou em vigor em 2009, é possível perceber que indiretamente são indicadas as bases legais que poderiam ser utilizadas para a escolha dos parceiros estratégicos, em que fica explícita a necessidade de convergência normativa e compartilhamento de valores, bem como a promoção do multilateralismo nas Nações Unidas. Nota-se que a UE tenta estabelecer um conjunto ideal de procedimentos para construir as parcerias, como ocorreu nos casos das parcerias criadas entre 2003 e 2009, porém após o Tratado de Lisboa a única parceria criada, com a Coreia do Sul, não seguiu os procedimentos anteriores e foi anunciada em um summit, em 2010, sem comunicação ou proposta formais.

Urszula Pallasz elenca ainda três elementos que seriam os principais constituintes da abordagem estratégica da parceria, sendo o primeiro a promoção de comércio e investimento, o segundo a busca por aliados na promoção do multilateralismo e fortalecimento da cooperação internacional, e o terceiro sendo o compartilhamento de encargos em questões de segurança. Percebe-se que a economia continua sendo a base para uma parceria, muito embora outras questões ganhem cada vez mais espaço na dinâmica da cooperação. Quando as propostas de parcerias começaram a aparecer no início dos anos 2000, seu objetivo principal era aumentar o papel econômico global da UE, sob a estratégia de política comercial denominada “*Global Europe: competing in the world*”, buscando abrir mercados ao redor do globo. Essa densidade comercial presente na parceria pode ser observada nas relações com os EUA por exemplo, parceiro com o qual a UE possui a maior rede prática e legal e que, segundo Pallasz (2015), está engajado juntamente com a União em negociações cruciais para o Transatlantic Trade and

¹⁵ Acesso aos artigos 21 e 22 do Tratado de Lisboa <http://www.lisbon-treaty.org/wcm/the-lisbon-treaty/treaty-on-european-union-and-comments/title-5-general-provisions-on-the-unions-external-action-and-specific-provisions/chapter-1-general-provisions-on-the-unions-external-action/101-article-21.html>

Investment Partnership (TTIP). O mesmo pode ser notado nas relações com o Japão, com negociações atuais referentes também ao livre comércio.

Apesar da falta de formalidade da UE em definir os termos das parcerias estratégicas, o Conselho Europeu afirmou em 2010 que estas são instrumentos para perseguir os objetivos e interesses da União, mas apenas se forem baseados em interesses e benefícios mútuos para os envolvidos. Pallasz afirma que as parcerias são investimentos a longo prazo, que devem se manter a despeito das dificuldades enfrentadas. As parcerias têm a pretensão de legitimar o valor da UE como ator global e reconhecer sua política exterior, entretanto há que se pensar se de fato a parceria tem reais intensões para além da área comercial.

2.3 A importância do Brasil para a União Europeia

Ao definir a relação estabelecida entre a União Europeia e o Brasil, Susanne Gratius (2009) afirma haver uma tridimensionalidade resultante da crescente projeção global experimentada pelo Brasil:

La creciente proyección global de Brasil condiciona tanto su papel en América Latina como frente a la Unión Europea (UE). Su relación con ambos socios oscila entre las opciones unilateralismo, bilateralismo y multilateralismo. Al mismo tiempo, ambas dimensiones de su política exterior están estrechamente vinculadas, puesto que el comportamiento de Brasil en América del Sur condiciona su relación con la UE, del mismo modo que su relación con la UE condiciona su posición regional. (GRATIUS, 2009, p. 41)

Dessa forma, nos âmbitos econômico e político a mencionada relação perpassa os níveis bilateral, inter-regional e multilateral. Bilateralmente fala-se da associação estratégica firmada entre Brasil e União Europeia, no ano de 2007, e que outorgou ao país o status de parceiro estratégico do bloco. No plano inter-regional, o Brasil é o maior negociador na busca da associação formal entre União Europeia e o MERCOSUL, que desde sua criação em 1991 foi condição essencial para o reavivamento das relações entre Europa e América Latina e, por fim, no nível multilateral o Brasil aparece como protagonista financeiro do G-20 e da Rodada Doha da OMC.

Entretanto, apesar de se estabelecer em diferentes níveis, os resultados práticos dessas relações não são totalmente positivos. No que se refere a parceria estratégica por exemplo, o fato de ainda ser recente faz com esta seja escassa em termos de conteúdo e de efetividade técnica e somado a isso está a questão de que o Brasil foi o último dos BRIC e do fórum de diálogo IBSA que atingiu este privilégio na relação com a União. O acordo com o MERCOSUL, pretensão que marca a dimensão inter-regional do relacionamento, permanece inconcluso após dez anos de negociações, o que leva a crer que o nível multilateral, marcado pela atuação diante das Nações Unidas, é o que melhor se apresenta como funcional, porém nota-se um comportamento divergente até então nas votações da organização (GRATIUS, 2009).

O impasse nas negociações referentes ao MERCOSUL ganha maior peso quando colocada a importância do âmbito regional para a União, ao considerar que

O interesse europeu pelos processos de integração regional pode ser explicado por diversos fatores. Por um lado, o sucesso do processo de integração europeia promoveu um ideal de integração no interior das instituições comunitárias. Por outro, a integração de parceiros externos facilitaria a interação, dando às relações destes com a UE um caráter inter-regional. No campo político, esses processos seriam um instrumento garantidor da democracia política e da segurança regional; no campo econômico contribuiriam para reduzir os custos dos ajustes estruturais e da abertura das economias nacionais, assim como facilitariam a inserção de economias mais frágeis em uma economia internacional globalizada. Dentre as instituições comunitárias, a Comissão e o Parlamento mostraram maior interesse pelos processos de integração (SARAIVA, 2004, p. 89).

Assim, o peso da questão inter-regional fez com que a UE visse o Brasil por muito tempo apenas sob o prisma do MERCOSUL, situação esta que foi objetivo de mudança na PEB de Lula da Silva, por meio de medidas que levaram o Brasil a ser tratado de igual para igual com as superpotências e a uma mudança em seu status para com a UE, visto que deixou de ser notado sob a perspectiva da cooperação e passou a ser um sócio de mesma importância (GRATIUS, 2009).

No âmbito comercial é inquestionável a importância da União para o Brasil, o que fez com que alguns autores afirmassem que esta área seria uma das forças motrizes que culminaram com a associação estratégica, contudo

Gratius (2009) pontua ainda que o peso econômico do Brasil para a UE é muito menor do que o inverso, representando apenas 1,5% do comércio do bloco. Na imagem a seguir é possível analisar a evolução do intercâmbio comercial para que se tenha noção da importância da UE para o Brasil.

INTERCÂMBIO BILATERAL (US\$ bilhões fob) – *Fonte: MDIC*

| BRASIL – UE | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 (inclui setembro) |
|--------------------|-----------------|-----------------|---------------|-----------------|-----------------|---------------------------|
| Intercâmbio | 31.869,7 | 40.665,8 | 45.275 | 51.247,5 | 67.160,8 | 62.870 |
| Exportações | 18.816,3 | 24.675,7 | 27.039,5 | 31.045 | 40.428 | 35.610,5 |
| Importações | 13.053,4 | 15.990,1 | 18.235,5 | 20.202,5 | 26.732,8 | 27.259,5 |
| Saldo | 5.762,9 | 8.685,6 | 8.804 | 10.842,5 | 13.695,3 | 8.351 |

O impasse com o MERCOSUL, juntamente com as dificuldades em chegar a um consenso no comércio agrícola internacional, são condicionantes importantes no entendimento de que o status de parceiro estratégico alcançado pelo Brasil para com o bloco europeu não tem a suposta importância outorgada aos chamados “parceiros estratégicos da União Europeia”. Se comparada com as demais parcerias europeias, a parceria brasileira é resultante de laços culturais e políticos, enquanto que com China e Rússia, por exemplo, os interesses eram majoritariamente econômicos e de segurança. Apesar das fraquezas encontradas na associação estratégica, deve-se observar que as partes envolvidas compartilham dos mesmos princípios e valores, porém sua interpretação dos mesmos se dá de maneira divergente, resultado dos diferentes interesses buscados e da distante posição geográfica.

Com relação aos custos gerados pela parceria para o Brasil é possível notar que o âmbito regional é novamente enfraquecido, pois, segundo Gratius (2009), ao fomentar uma relação bilateral, Brasil e União Europeia perdem credibilidade na construção da integração regional, bem como em seu diálogo. Ainda como inconveniente para o Brasil na questão regional está o fato de o México também ter se tornado um parceiro estratégico do bloco europeu, o que suscita questões sobre uma maior definição do conceito de parcerias estratégicas, dado que a relação “pré-parceria” existente entre UE e México se encontrava no ponto máximo de sua capacidade. Cabe descobrir o que a parceria de fato agregaria, ou se poderia ser considerada uma decisão

arbitrária e, para Gratius (2009) ferramenta de um jogo de poder na América Latina. Lessa (2009) aponta que existe um problema epistemológico em torno do real significado das parcerias estratégicas percebido durante a ascensão dessa nova geração de parcerias, que seria justamente “a perda do significado e da transcendência do conceito como firmado na experiência internacional do Brasil” (p. 100), visto que a parceria torna-se um rótulo em detrimento de ser a construção plena de uma agenda bilateral com convergências.

CAPÍTULO III – Parceria estratégica Brasil-União Europeia: o caso da segurança

A partir da breve retomada feita no primeiro capítulo sobre a política externa brasileira, principalmente entre os anos de 2003 a 2010, referentes ao período do governo Lula da Silva, e da política internacional desenvolvida pela União Europeia, analisada no segundo capítulo com ênfase nas parcerias estratégicas como ferramenta de ação bilateral, este capítulo tem o objetivo de entender de que forma se estruturou o discurso securitário presente na associação estratégica estabelecida entre o Brasil e UE. Para isso, primeiro é examinada a teoria da securitização, com vistas a entender a evolução nos estudos de segurança internacional e, posteriormente, é analisado o discurso securitário existente em documentos oficiais derivados da parceria, bem como a sua verificação ou não em termos práticos.

3.1 Teoria da Securitização

A segurança internacional é uma subárea das relações internacionais e seus primeiros estudos são referentes à preocupação de proteger o Estado de possíveis ameaças no contexto pós Segunda Guerra Mundial. Entretanto, não é tarefa fácil definir o que comportam os Estudos de Segurança Internacional (ESI), visto que até pouco tempo atrás estes eram associados somente a estudos de guerra e estratégia. Apesar da evolução no campo, o termo segurança internacional ainda não possui uma definição cunhada internacionalmente, o que torna fluidas as fronteiras que delimitam seu objeto de estudo. A questão temporal também interfere quando se trata de definir o objeto dos ESI, pois como a história é contada a partir do presente, a perspectiva adotada e sua interpretação se transformarão de acordo com a mudança do tempo (BUZAN & WÆVER, 2003).

A Escola de Copenhague define o fenômeno da segurança – que se torna sinônimo de securitização – como o “movimento que leva a política além das regras do jogo estabelecidas e enquadra a questão como um tipo especial

de política ou como [algo] acima da política” (BUZAN, et al., 1998, p.19). As questões securitizadas “são apresentadas como ameaças existenciais, requerendo medidas de emergência e justificando ações que fogem das restrições normais do procedimento político” (BUZAN, et al., 1998, p.24). Sendo questões de sobrevivência, elas são tidas como mais importantes que as demais e, conseqüentemente, detentoras de prioridade absoluta. Em outros termos, a retórica da segurança tem dois argumentos implícitos: (1) um de que sem a segurança contra uma determinada ameaça, estaríamos em uma situação indesejável e (2) outro de que temos a necessidade de pagar um preço específico para combater eficientemente esta mesma ameaça. Como um processo intersubjetivo e socialmente construído “a segurança não reside nos objetos ou no sujeito, mas entre os sujeitos”. Sua efetividade não depende de uma ameaça real (objetiva) ou meramente imaginada (subjetiva).

Segundo Saint-Pierre (2010) durante a Guerra Fria, a bipolaridade de poder entre URSS e EUA definia a ordem internacional e, por conseguinte, as políticas de segurança. O pensamento estratégico em torno deste tema era representado pela Mútua Destruição em Massa, o que não impediu a ocorrência de conflitos indiretos no mundo. Contudo, mesmo com o fim da Guerra Fria e da ordem bipolar, os litígios não cessaram e novas ameaças surgiram, o que fez com que a ONU precisasse se reformular e se adaptar a essa nova realidade global. Essa alteração ficou conhecida como o “Consenso de Washington”, o qual propunha a construção de uma agenda coletiva de segurança sob concepções estratégicas da hiperpotência remanescente da Guerra Fria. Diante desta conjuntura, bem como da grande variedade de conflitos existentes, torna-se necessário repensar as doutrinas referentes às questões estratégicas em segurança internacional contemporânea. Neste sentido, existe um dilema no que tange à definição deste panorama de conflitos: “ser fiel à tradicional definição de “guerra” e considerar a maior parte desses conflitos como “não guerras”, ou considerá-los guerras e abandonar a definição clausewitziana para cair numa polissêmica semântica de espantos.” (SAINT-PIERRE, 2010, p. 33).

Ainda para entender a securitização faz-se necessário definir o conceito do que seriam os Complexos Regionais de Segurança (CRS), que

teoricamente também foram desenvolvidos pela Escola de Copenhague e buscam entender as questões de segurança internacional a partir de um enfoque regionalista, ao partir do suposto que as ameaças, em geral, viajam mais curtas distâncias do que longas. Por essa teoria, desenvolvida mais a fundo por Buzan e Waever, os problemas de segurança estão mais intrinsecamente associados à sua região, mas ainda sofrem a interferência da polaridade do sistema internacional (CEPIK, 2005). Segundo os autores, os CRS ficaram mais em destaque após o final da Guerra Fria, o que refletiu a mudança das questões relativas à segurança internacional que puderam ser observadas nesse período. Para os dois teóricos, portanto, região “refere-se ao nível no qual os Estados ou outras unidades são conectados de maneira suficientemente próxima que suas seguranças não podem ser consideradas separadas umas das outras” (BUZAN & WAEVER, 2003, p.43). Desdobrada, então, do conceito de região, a definição de um Complexo Regional de Segurança é “um conjunto de unidades cujos principais processos de securitização, dessecuritização, ou ambos, são tão interligados que seus problemas de segurança não podem ser razoavelmente analisados ou resolvidos separados uns dos outros” (BUZAN & WÆVER, 2003, p. 44).

Uma vez que “ameaça” está vinculado à preocupação estratégica, também é necessário compreender de que maneira segurança, defesa e ameaça se relacionam. O conceito de ameaça é anterior ao de segurança, pois o primeiro objetiva o segundo, enquanto este denota um estado. O fato de a ameaça depender da percepção do outro faz com que ela esteja diretamente ligada à defesa, já que a defesa de um Estado pode ser encarada por outro como uma ameaça. A partir da noção de que a ameaça depende de uma percepção, é possível questionar as ideias de “percepções regionais” e “percepções hemisféricas” e inferir que a criação de agendas hemisféricas de segurança não é satisfatória. Além disso, a implementação dessas agendas torna-se problemática tendo em vista que diferentes unidades políticas podem ou não entender determinado sinal como ameaça. Um exemplo da problemática imposição da agenda securitária internacional é o transbordamento do terrorismo para além das fronteiras nacionais como consequência direta da existência de uma hiperpotência que não mede

esforços para alcançar seus interesses globais, interesses estes que quase sempre afetarão outras unidades políticas (SAINT-PIERRE, 2010).

3.2 O discurso securitário presente na parceria estratégica Brasil-União Europeia

Nesta seção serão examinados os documentos oficiais, lançados até 2010, derivados da parceria estratégica entre o Brasil e o bloco europeu, com ênfase no que se refere aos aspectos da segurança, a fim de comprovar que a parceria de fato incorporou formalmente outras áreas de cooperação, para além do comércio exclusivamente.

I. Declaração conjunta do lançamento da parceria estratégica

Este documento foi emitido em julho de 2007, em Bruxelas, com o objetivo final de estabelecer os termos que guiarão a parceria estratégica entre Brasil e UE. Já no terceiro ponto do documento é mencionado o compartilhamento de valores comuns entre os atores, em questões como democracia e promoção dos direitos humanos por exemplo. Aparece também que os signatários concordam com a necessidade de identificar e promover estratégias comuns para enfrentar desafios globais, e, além de incluir áreas como mudança climática, biodiversidade e multilateralismo das instituições internacionais, incluem-se também os assuntos de paz e segurança, pela primeira vez de forma oficial. No oitavo ponto do documento são apresentados alguns desafios nos quais Brasil e UE se comprometem a trabalhar em conjunto nos termos da segurança internacional: desarmamento, não proliferação e controle de armas, em particular as nucleares, químicas e biológicas, crime transnacional organizado, tráfico de drogas, armas e seres humanos, lavagem de dinheiro, terrorismo e imigração irregular.

II. Primeiro Plano de Ação Conjunto (2008-2011)

O primeiro tópico deste documento, adotado na Segunda Cúpula Brasil-União Europeia, em 2008, menciona que estes concordam que a construção da

parceria se dará mediante alguns princípios básicos, sendo o primeiro deles a promoção da paz e da segurança abrangente por meio de um sistema multilateral eficaz¹⁶. O primeiro objetivo, portanto, propõe a promoção dos direitos humanos e da democracia e defesa da justiça internacional, o que reafirma a conexão presente entre democracia e segurança (MELLO, 2008 apud SOUZA e OLIVEIRA, 2011). Já no segundo objetivo o documento atrela a promoção da segurança e da paz ao reforço do multilateralismo das instituições internacionais, incluindo a reforma dos órgãos principais da Organização das Nações Unidas.

No terceiro objetivo do documento a atenção volta-se para o significado mais tradicional de defesa, em que ambos concordam em trabalhar juntos em questões como desarmamento, não-proliferação de armas e promover o diálogo sobre a segurança. O quarto objetivo afirma que as partes buscarão fortalecer as capacidades multilaterais, novamente o multilateralismo relacionado especialmente à ONU é mencionado, com vistas a melhor prevenir conflitos e aprimorar a gestão de crises. É interessante ressaltar que no objetivo relativo à construção da paz e assistência pós-conflito menciona-se que as partes concordam que é necessário o aprofundamento da participação de mulheres nestas atividades e, dando continuidade ao documento, ambos concordam em cooperar na luta contra o terrorismo, na prevenção e combate ao crime organizado e à corrupção, e, por fim, na prevenção e controle de drogas ilícitas e crimes correlatos.

III Declarações Conjuntas de 2008 e 2009

A declaração conjunta derivada da II Cúpula Brasil-União Europeia, que ocorreu no Rio de Janeiro em 2008, teve como objetivo a reafirmação de suas responsabilidades nas três dimensões da cooperação: temas globais, temas regionais e temas bilaterais. Os temas globais se referem ao fortalecimento do sistema multilateral, crise financeira internacional e economia global, mudança do clima e energia, desenvolvimento do milênio e luta contra pobreza e é possível notar que maior ênfase é dada a esta área do documento. Em contrapartida, a questão da segurança só é mencionada de forma

¹⁶ Retirado do Plano de Ação Conjunto 2008-2011

correlacionada a outras áreas, a saber: segurança alimentar e segurança energética.

Em 2009, houve o lançamento de outra declaração conjunta, resultante da III Cúpula Brasil-União Europeia, ocorrida na Suécia e que novamente promoveu a reafirmação de compromissos, principalmente na escala global. Este documento, diferente do anterior, aborda a temática da segurança de forma direta, ao mencionar a troca de informações entre as partes a respeito do contexto de suas regiões. Em outro ponto do documento verifica-se a discussão da questão árabe-israelense, incentivando os envolvidos a encontrarem um denominador comum para viver em paz e segurança. Em geral, em ambas as declarações a presença do discurso securitário não foi priorizada.

3.3 Divergências nas agendas de segurança do Brasil e da União Europeia

Após a revisão dos documentos relativos a parceria estratégica entre Brasil e União Europeia publicados até o ano de 2010, será verificado agora como o discurso proposto oficialmente nos documentos não tem sido suficiente para tornar efetivas as políticas de segurança e como isso está diretamente ligado a consideráveis diferenças em suas agendas de segurança. Para tanto buscar-se-á analisar alguns aspectos das políticas de segurança brasileira, a fim de entender sua agenda e, em um segundo momento, pensar quais foram as ações desenvolvidas pela UE em termos de segurança e de que maneira o Brasil está ou não atrelado a elas.

Ao se referir a política de segurança e defesa do Brasil, Mário Cesar Flores (2006) a define como regional, visto que está restringida à América do Sul e ao Atlântico Sul ocidental, enquanto questões humanitárias, ambientais e, principalmente, econômicas são pensadas em esfera global. Desta forma, destaca que “em síntese: a agenda brasileira é global na economia e preocupações humanitárias e ambientais, e regional na segurança” (FLORES, 2006, p. 100). Em contrapartida, Amaury de Souza (2006) explica que

construiu-se uma percepção de que a maior parte dos problemas do país são de ordem econômica, e por isso a segurança e defesa foram parcialmente estagnadas, além do fato de o Brasil não ter vivido nenhum dilema securitário como ocorreu com outros países de dimensões continentais, a exemplo da China.

Ao pensar a questão da segurança internacional por meio da lente da parceria estratégica entre União Europeia e Brasil o fator regional torna-se um ponto negativo, pois a contiguidade territorial decorrente do imperativo geopolítico, que situa os atores em regiões geográficas diferentes, faz com suas necessidades nem sempre convirjam para a mesma direção. Portanto, ao tomar como verdade a importância do entorno regional na definição da política de segurança internacional de um Estado, faz-se necessário entender, ainda que basicamente, a segurança na América do Sul, para a partir de aí entender a construção da agenda de segurança brasileira.

O contexto de segurança da América do Sul deve ser pensado levando-se em consideração que por um lado as ameaças interestatais não têm muita importância e, quando têm, podem ser controladas com mecanismos regionais, entretanto, por outro lado a violência se faz presente de maneira notável, sobretudo ao analisar as taxas de homicídio e a questão do crime organizado transnacionalmente. A visão brasileira de que o país só pode avançar juntamente com seus vizinhos confere ao Brasil papel essencial no subcontinente, em especial se forem consideradas as capacidades econômicas e políticas, bem como a estabilidade consolidada, que capacitam o país a ajudar a região. Derivada desta visão está o consenso de que a América do Sul faz parte do entorno estratégico brasileiro e esse fato tem tido grande peso na construção da defesa nacional. Também o Atlântico Sul é considerado parte do entorno estratégico brasileiro, visto que a maior parte do comércio internacional do Brasil depende do oceano Atlântico para transitar, assim o nosso entorno acaba por se estender até a parte ocidental do continente africano.

De acordo com Medeiros Filho (2014), o complexo regional de segurança da América do Sul é marcado por um paradoxo central, que se situa entre a ausência de guerras formais e o elevado nível de violência social

presente no subcontinente. Desta forma é possível perceber que na região o dilema de segurança se daria de maneira invertida, já que a fonte da ameaça deixa de ser o vizinho forte e passa a ser o vizinho débil e incapaz de controlar seu território. Neste caso pode-se falar que os problemas de segurança são mais preocupantes que os de defesa (VILLA e MEDEIROS FILHO, 2007 apud MEDEIROS FILHO, 2014). O autor lista cinco fatores que seriam condicionantes para entender a segurança regional do subcontinente americano, sendo o primeiro deles a localização periférica da América do Sul, que a mantém distante dos principais conflitos mundiais. O segundo fator é o fraco poder bélico dos países da região, derivado principalmente dos altos custos relativos a instrumentos militares. A presença hegemônica dos Estados Unidos na região, garantidora de certa estabilidade regional graças ao poder de constrangimento da superpotência é o terceiro fator mencionado por Medeiros Filho (2014). O quarto fator faz referência ao padrão verificado nos países de região em priorizar as questões internas em detrimento das externas, resultado da instabilidade política enfrentada ao longo dos últimos séculos. Por último, o forte impacto das normas de relações internacionais, derivadas da pretendida construção de uma “sociedade internacional”, tem influenciado os Estados a resolver seus impasses de maneira pacífica (KACOWICZ, 2005 apud MEDEIROS FILHO, 2014).

A despeito de sua tendência regional em termos de segurança, faz-se necessário assinalar que com a crescente inserção internacional e com a globalização, o Brasil, bem como a América do Sul, não continuará a margem das principais linhas de tensão mundial. É possível afirmar que a atuação internacional brasileira em questões de segurança tem sido apenas simbólica, utilizando como exemplo a participação das Forças Armadas em operações de paz das Nações Unidas em países como Chipre, El Salvador e Timor Leste, mas isso não desconsidera que o país tem assumido suas responsabilidades no que tange as ações multilaterais (SOUZA, 2006). Entretanto, para atingir o patamar de influência que deseja o Brasil deve antes solucionar as questões securitárias de sua própria região, fazendo com que a agenda de segurança brasileira esteja diretamente atrelada à sul-americana. Sobre o crescimento da

projeção internacional do Brasil o ex-Ministro da Defesa, Celso Amorim, afirmou que

O Brasil é um país que vem crescendo, com inclusão social e projeção internacional, em um contexto de plenas liberdades democráticas. Para fazer frente aos desafios externos que o aguardam nessa etapa histórica, o Brasil deve se pautar por uma *grande estratégia*, em que a política de defesa e a política externa se conjuguem para prover a paz (AMORIM, 2014, p. 7).

Delineado o contorno constitutivo dos principais assuntos de segurança para o Brasil, por meio do entendimento da importância da América do Sul para este processo, cabe agora verificar em que medida a agenda da UE tem incluído o Brasil em suas prioridades. Com este fim, será utilizado como base documental os acordos assinados entre Brasil e UE após a assinatura da parceria estratégica e o relatório sobre a execução da estratégia europeia de segurança, elaborado em 2008 pelo Secretariado-Geral do Conselho da União Europeia, e que apresenta uma análise de tal estratégia e de seu funcionamento desde o lançamento. Segundo o ex-secretário do Conselho Europeu, Javier Solana, a Estratégia Europeia de Segurança foi adotada em 2003 e desde então tornou-se um marco no que diz respeito ao desenvolvimento da política externa e de segurança da UE. Pela primeira vez em sua história a União atingiu um consenso com relação ao estabelecimento de ameaças, bem como das estratégias necessárias para cumprir com seus interesses em matéria de segurança.

O relatório está dividido em três partes, sendo a primeira referente a desafios globais e principais ameaças, a segunda sobre criar estabilidade na Europa e para além de suas fronteiras e a terceira sobre a Europa num mundo em mudança. Em cada parte são detalhadas as ações realizadas em áreas específicas, como por exemplo o que se fez com relação a proliferação de armas de destruição maciça, reconhecida potencialmente como sendo a maior ameaça à segurança europeia. Outro exemplo é a questão do terrorismo e da criminalidade organizada abordada pelo relatório, que menciona a estratégia antiterrorista adotada pela União desde 2005 e que observa os Direitos Humanos e o Direito Internacional. Diversos outros temas de relevância para a segurança do bloco são levantados, entretanto nota-se que o Brasil é

mencionado apenas uma vez em toda a totalidade do relatório e aparece juntamente com outros parceiros estratégicos. Neste sentido, é possível que se questione a efetividade prática, diante das ações da União, do discurso securitário que permeia o acordo formal da parceria estratégica com o Brasil.

Após a assinatura da parceria o único acordo firmado no âmbito da segurança foi o Acordo Sobre a Segurança da Aviação Civil entre o Governo da República Federativa do Brasil e a União Europeia¹⁷, que foi assinado em 2010, porém só em 2013 foi aprovado pelo congresso nacional. Além deste, de acordo com a Divisão de Atos Internacionais, não foram firmados outros acordos em termos de segurança, o que também contribui para o questionamento sobre a efetividade prática verificada no discurso securitário da parceria estratégica.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir das ideias apresentadas no presente texto é possível perceber que existiram esforços no sentido de aprimorar as relações entre o Brasil e a União Europeia, contudo apenas no início dos anos dois mil foram iniciadas negociações para que tais esforços ganhassem forma. A parceria estratégica Br-UE é o resultado formal de tais negociações e foi concretizada em 2007, após seu período inicial de construção, que se deu durante o governo Lula (2003-2011). Tal fato pode ser identificado como um dos resultados positivos da política externa exercida durante tal período, que apesar de propor um aprofundamento das relações Sul-Sul, não perdeu de vista parceiros tradicionais, como a Europa. A partir de análises da balança comercial e dados do investimento externo direto no Brasil, foi possível perceber o aumento do fluxo nas relações entre Brasil e UE, bem como a sua importância para a política externa brasileira,

As duas partes envolvidas sinalizaram o interesse mútuo na expansão de suas relações por meio da assinatura formal da parceria estratégica, que contemplou diversas áreas no âmbito da cooperação. Este texto se guiou pela perspectiva de que a parceria seria um *status* alcançado no relacionamento

¹⁷ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8610.htm

com a União, pois apesar das falhas discursivas encontradas ao tomar a questão da segurança como exemplo, é possível considerar que existe diferença no tratamento da União para com seus parceiros estratégicos.

Por meio da história buscou-se compreender a importância do Brasil para o bloco europeu e a evolução de suas relações, que sempre foram alavancadas pela questão comercial, o que não foi diferente na construção da parceria. Entretanto, a partir de 2007, pode-se verificar que outras áreas, para além da área comercial exclusivamente, têm sido objeto de cooperação, como a educação, o meio ambiente e a segurança, por exemplo. Por meio do Projeto Apoio aos Diálogos Setoriais UE-Br, criado em 2008, a União investiu em diferentes ações no sentido de realizar missões, eventos e intercâmbios que promovessem a cooperação setorial no âmbito bilateral.

Na temática da segurança, a partir da análise de documentos oriundos da parceria estratégica, foi demonstrada a presença de um forte discurso com fins securitários, dado que esta temática foi contemplada na maioria dos documentos, tais como as declarações conjuntas de 2008 e 2009. Contudo, com base na ausência de novos acordos nesta área desde 2007, com exceção do acordo sobre segurança da aviação civil, não foi possível verificar a prática de tal discurso, o que tornou possível questionar se de fato a parceria significará evolução na cooperação de todas as áreas que se propôs a cooperar. No que tange à dificuldade de execução do discurso da segurança, pode-se considerar que esta perpassa a lógica dos Complexos Regionais de Segurança, segundo a qual Brasil e UE encontram-se em diferentes regiões e por esta razão se dá a dificuldade em sincronizar suas medidas e ações de segurança, sem deixar de lado o fato de UE e Brasil possuírem interesses divergentes nesta área.

Deste modo é possível afirmar que a parceria estratégica representa um amplo leque de possibilidades para que o desenvolvimento das relações entre Brasil e UE se amplie, porém é necessário que o discurso seja adaptado de forma que a sua realidade material seja possível. Por fim, o exercício de unir diferentes áreas das relações internacionais, como a política externa e a segurança internacional, bem como diferentes atores, demonstra que é

crescente a necessidade da interlocução nas diferentes áreas que interferem na criação das políticas internacionais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Paulo Roberto. Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 47, n.1, p. 163-184, 2004.

ALMEIDA, Paulo Roberto. Uma nova 'arquitetura' diplomática?: Interpretações divergentes sobre a política externa do Governo Lula (2003-2006). *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 49, n. 1, 2006.

BULL, Hedley (2002). *A sociedade anárquica*. Tradução de Sérgio Bath. Brasília/ São Paulo: Editora Universidade de Brasília/Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais/Imprensa Oficial do Estado de São Paulo.

BUZAN, Barry; WÆVER, Ole; WILDE, Jaap de. *Security: A New Framework for Analysis*. Boulder: Lynne Rienner, 1998.

BUZAN, Barry; WÆVER, Ole. *Regions and Powers: The Structure of International Security*. Cambridge University Press, 2003.

CEPIK, Marco. *Segurança na América do Sul: Traços estruturais e dinâmica conjuntural*. Observatório Político Sul-Americano, Rio de Janeiro, 2005.

FERNANDES, Marcelo. *A Política Externa Brasileira no Governo Lula (2003-2010): Um exercício de Autonomia pela Assertividade?* Brasília, 2014.

FLORES, Mário César. Documento de Referência: "Segurança e Defesa". In: MARCONINI, M. (Org) *A política Externa Brasileira em Perspectiva: Segurança, Comércio e Relações Bilaterais*. São Paulo, Lex Editora, 2006.

FONSECA Jr., Gelson. *Legitimidade e outras questões internacionais: política e ética entre as nações*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

GRATIUS, Susanne. *La Unión Europea y Brasil: entre el birregionalismo y el bilateralismo*. In: MARTINS, E.; SARAIVA, M. (Org.) *Brasil, União Europeia, América do Sul: anos 2010-2020*, Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2009.

HERMANN, Charles F. *Changing course: when governments choose to redirect foreign policy*. *International Studies Quarterly*, v. 34, n. 1, p. 3-21, 1990

LAFER, C. *A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro*. São Paulo: Perspectiva, 2001

LESSA, Antônio C. *A diplomacia universalista do Brasil: a construção do sistema contemporâneo de relações bilaterais*. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 41, 1998.

LESSA, Antônio C. *No canteiro das ideias: uma reflexão sobre o conceito de parceria estratégica na ação internacional do Brasil à luz das suas relações com a União Europeia*. In: MARTINS, E.; SARAIVA, M. (Org.) *Brasil, União Europeia, América do Sul: anos 2010-2020*, Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2009.

MEDEIROS FILHO, Oscar. *Breve panorama de segurança na América do Sul*. In: NASSER, R.; MORAES, R. (Org) *O Brasil e a segurança no seu entorno estratégico: América do Sul e Atlântico Sul*, Brasília: Ipea, 2014.

NOGUEIRA, J; MESSARI, N. Teoria das relações internacionais: correntes e debates. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

OLIVEIRA, M. A. G; SOUZA, D. R. O. O discurso securitário da Parceria Estratégica Brasil – União Europeia. Boletim Meridiano 47, n. 124, 2011.

PALLASZ, Urszula. Strategic Partnerships in the EU's Foreign Policy Approach: Challenges and Opportunities. In Strategic Partnership as an Instrument of EU Foreign Policy – Workshop Report. Produced by Canada-Europe Transatlantic Dialogue and the Centre for European Studies, 2015.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. A new Strategic Dialogue: Brazil-US relations in Lula's presidency (2003-2010). Revista Brasileira de Política Internacional, v. 53, p. 132-150, 2010.

PINHEIRO, Letícia. Política externa brasileira. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2004.

RIBEIRO, Cláudio. Autonomia e universalismo como condicionantes da política externa brasileira. Revista de Informação Legislativa, Brasília, a. 43, n. 171, p. 133-153, 2006.

RIBEIRO, Cláudio. A política africana do governo Lula (2003-2006). Tempo Social, revista de sociologia da USP, São Paulo, v. 21, n. 2, 2009.

RICUPERO, Rubens. À sombra de Charles de Gaulle: uma diplomacia carismática e intransferível. Novos Estudos, São Paulo, n. 87, p. 35-58, 2010.

SAINT-PIERRE, Héctor Luis. Grandes tendências da segurança internacional contemporânea. In: JOBIM, N.; ETCHEGOYEN, S.; ALSINA, J. P. Segurança internacional. Perspectivas brasileiras. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2010.

SARAIVA, Miriam Gomes. A União Europeia como ator internacional e os países do Mercosul. Revista Brasileira de Política Internacional, Brasília, v. 46, 2004.

SARAIVA, Miriam Gomes. O Brasil entre a União Europeia e a América do Sul entre continuidades e mudanças nos governos de Cardoso e Lula: limites para uma relação triangular. In: MARTINS, E.; SARAIVA, M. (Org.) Brasil, União Europeia, América do Sul: anos 2010-2020, Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2009.

SILVA, Karine de Souza. A parceria estratégica entre o Brasil e a União Europeia: convergências e divergências da agenda bilateral.. In: 3º ENCONTRO NACIONAL ABRI 2011, 3., 2011, São Paulo.

SOARES DE LIMA, Maria Regina. Brazil's International Profile and the Challenges of South-South Cooperation. Texto apresentado no Seminário The IBSA Dialogue, Global Governance and Development, organizado pelo Edge Institute da África do Sul. Joanesburgo, em 5 e 6 de julho, 2004.

SOUZA, Amaury. Relatório: "Segurança e Defesa". In: MARCONINI, M. (Org) A política Externa Brasileira em Perspectiva: Segurança, Comércio e Relações Bilaterais. São Paulo, Lex Editora, 2006.

SOUZA NETO, D. M. A política externa brasileira nos oito anos do governo Lula: legados e lições para a inserção do Brasil no mundo. In: PAULA,

M. de (org). « Nunca antes na história desse país »...? Um balanço das políticas do governo Lula. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2011.

TEIXEIRA, Nuno Severiano. A União Europeia como Actor Internacional: a Política Externa da União Europeia. Primavera 98, n. 85, 2ª série, p. 119-135, 1998.

VIGEVANI, Tullo, RAMANZINI JR, Haroldo, FAVARON, Gustavo. The role of regional integration for Brazil: universalism, sovereignty, autonomy and elites. In: SEVENTH INTERNATIONAL CISS/ISA MILLENIUM CONFERENCE. Buçaco, 14-16 jun. 2007.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A Política Externa de Lula da Silva: A Estratégia da Autonomia pela Diversificação. Revista Contexto Internacional, Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, p. 273-335, 2007.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. Política Externa Brasileira: a busca da autonomia, de Sarney a Lula. São Paulo: UNESP 1o Ed. São Paulo, Editora Unesp, 2011

WENDT, Alexander. Social theory of international politics. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.