

## OS DESAFIOS DO NOVO EXECUTIVO DA UNIÃO EUROPEIA EM UM MUNDO FRAGMENTADO E SEUS IMPACTOS NA INTERAÇÃO COM O BRASIL

*Miriam Gomes Saraiva*

Nos marcos das expectativas para a gestão do novo executivo da União Europeia, que teve início em novembro de 2014, são aqui examinados os desafios que se colocam em um mundo fragmentado com ascensão de novos atores. Sem esgotar os inúmeros desafios existentes, são apontadas quatro questões, a saber: a forma como a União Europeia dialoga com os países emergentes e qual o papel nesses diálogos das parcerias estratégicas como instrumento de política externa; os problemas relativos à segurança internacional que afetam os países do Mediterrâneo; os limites do inter-regionalismo como mecanismo próprio das ações externas da União Europeia; e, por fim, o processo de *policymaking* dessas ações. Em seguida, o artigo desloca seu foco para a perspectiva brasileira e como esses desafios podem ter impactos na interação da União Europeia com o Brasil.

Para dar conta do tema, é apresentado inicialmente um breve quadro da fragmentação do cenário internacional e dos limites da política externa brasileira do governo de Dilma Rousseff -que por sua vez restringem a atuação do Brasil no mundo- para, em seguida, pontuar os desafios enfrentados atualmente pela União Europeia. Embora não haja posições brasileiras oficiais diante dos quatro desafios, na sequência algumas tendências são assinaladas. Dentre essas tendências, são destacadas duas áreas aonde existe um potencial positivo de curto prazo na interação brasileira com a União Europeia, assim como duas dimensões mais restritivas. Os dois primeiros temas são os diálogos da parceria estratégica Brasil-União Europeia em temas de interesse bilateral, e o potencial de aproximação entre Brasil e Alemanha. As duas dimensões difíceis sugeridas são, em primeiro, as opções, em um mundo fragmentado, dos dois atores frente a fenômenos que afetam a ordem internacional em termos

da segurança e, em segundo lugar, as iniciativas do inter-regionalismo que marcaram profundamente as relações da União Europeia com outros blocos durante a década de 1990 e início dos anos 2000, mas que começaram a experimentar um refluxo a partir de meados dos anos 2000.

#### UM MUNDO FRAGMENTADO E UMA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA REATIVA

Em novembro de 2014, quando teve início a gestão do novo executivo da União Europeia<sup>1</sup>, o contexto internacional estava já diferente da ordem mundial anterior à crise de 2008. O ataque às Torres Gêmeas de 11/setembro havia aberto 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 pluralista desse novo formato da ordem global. Novos polos de poder na África, América Latina e Ásia vieram a ocupar um papel importante. 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.

Esse novo cenário experimenta atualmente algumas tensões importantes. Houve mudanças estruturais na política global induzidas por negociações formais, mas também por redes de política externa estabelecidas, sobretudo, entre potências tanto consolidadas quanto em ascensão (Flemes e Saraiva, 2014). O papel da União Europeia como poder normativo no campo de princípios e valores assim como de modelo econômico de projeção global ficaram abalados. A defesa de uma governança global baseada em valores e normas ocidentais passou a conviver mais fortemente com a oposição de dois tipos de atores.

Por um lado, os considerados países emergentes vêm buscando reformatar as instituições internacionais com vistas a deixá-las mais plurais, de forma a acomodar maior variedade de pontos de vista, assim como para modificar em benefício próprio os respectivos pesos que ocupam no interior dessas

---

1 O novo executivo é composto por Jean Claude Juncker, presidente da Comissão, Donald Tusk do Conselho Europeu e, no caso específico do Serviço Europeu para a Ação Externa, a Alta Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, Federica Mogherini.

instituições<sup>2</sup>. A ação articulada desses países, sobretudo através do grupo BRICS –com destaque para a China e, no campo político-estratégico também para a Rússia- produziu inovações na política global<sup>3</sup>. Por outro lado, atores não governamentais não limitados apenas aos movimentos sociais internacionais baseados em valores políticos e/ou identidades que compõem a sociedade civil global, mas também grupos cujas atuações são marcadas pela violência que estão e envolvidos em iniciativas no campo da segurança, vem tendo impactos sobre os padrões da governança global ocidental.

O governo de Dilma Rousseff (desde 2011), por seu turno, herdou da administração anterior, do mesmo partido, estratégias definidas de política externa: as tentativas de revisar as instituições internacionais, uma atuação ativa em fóruns multilaterais apresentando-se como representante de países do sul, e uma orientação proativa na América do Sul. Em um contexto de uma ordem fragmentada e marcada por redes de atuação, essas estratégias vinham tendo lugar em um intrincado de diferentes coalizões internacionais e mecanismos de interação de política externa. A corrente política no interior do Itamaraty que havia predominado durante o governo de Lula seguiu nos postos chave do ministério, e a variedade de outras agências de governo envolvidas na política externa, conquistada no governo anterior, se manteve. A estratégia econômica desenvolvimentista foi reforçada.

Mas, embora as estratégias e visões de mundo tenham seguido formalmente em vigor, assim como os *policymakers* da política externa, o comportamento brasileiro experimentou mudanças e uma visível redução na proatividade, que Cervo e Lessa (2014, p. 133) chamam de “declínio do Brasil nas relações internacionais”. O Brasil foi diminuindo suas atividades na política global e seu comportamento assumiu caráter reativo. Essa mudança sofreu influência negativa da conjuntura econômica internacional e da situação econômica interna, assim como da nova dinâmica do processo decisório.

Na dimensão interna, a economia brasileira sofreu os impactos da crise financeira internacional, que comprometeu o balanço de pagamentos. A média de crescimento do produto interno bruto foi menor que a do governo de Lula e que as médias de crescimento de outros países emergentes. Em

---

2 Um sistema pluralista de estados aproxima-se mais de uma concepção westphaliana, onde anarquia e soberania são elementos mais fortes. Sobre sistema pluralista de estados ver Hurrell (2007).

3 O grupo BRICS é composto por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul.

2014 a economia do país parou de crescer<sup>4</sup>. As contas internas ficaram fora de controle e a inflação ultrapassou o limite estabelecido pelo governo. O projeto desenvolvimentista brasileiro de alavancar obras de infraestrutura no Brasil e na América do Sul (com recursos do BNDES) vem sofrendo com a difícil situação econômica e com os processos contra diretores das empresas de construção civil, e diversas iniciativas não foram concluídas. A conjuntura econômica teve impacto no campo político: a reeleição foi possível, mas depois de uma campanha eleitoral que mobilizou e dividiu o país, e o segundo mandato começa com uma forte crise política.

Desde o início de seu governo, a presidente Dilma Rousseff manteve o mesmo grupo em posições importantes do Itamaraty. A assessoria da presidência em assuntos internacionais nas mãos do Partido dos Trabalhadores também foi mantida. O primeiro chanceler, Antonio Patriota, terminou o governo de Lula como secretário-geral do ministério. Mas as diferenças no processo de formulação se fizeram sentir. A vontade política demonstrada pelo presidente Lula de articular visões favoráveis à projeção global do país e à construção de uma liderança na região não tiveram continuidade; a diplomacia presidencial e o papel da presidência como elemento equilibrador de visões de política externa foram abandonados. A presidente Rousseff mostrou sua preferência pela solução dos problemas internos, junto com seu pouco interesse por temas externos, particularmente aqueles que apresentassem ganhos difusos e simbólicos, não tangíveis no curto prazo.

O *policymaking* da política externa foi então descentralizado. Pouco a pouco outras agências foram se fazendo responsáveis por temas técnicos da política externa econômica enquanto a assessoria da presidência ocupou-se das crises políticas na América do Sul. O Itamaraty, como defensor de uma política externa com ganhos progressivos através de um aumento constante da participação do Brasil nos debates de diferentes temas da política global, foi perdendo espaços e questões econômicas de curto prazo voltaram a ocupar um papel central na política externa.

A relação entre a presidente e o Itamaraty se deteriorou no decorrer do primeiro mandato. O orçamento do ministério foi reduzido, assim como o número de vagas para o concurso para a carreira, o que apontam para uma

---

4 2015 vem sendo um ano marcado por uma forte recessão na economia e se prevê para 2016 também uma contração do produto interno bruto.

redução dos recursos para a participação brasileira nos debates de temas internacionais. Segundo Celestino (2014), as críticas apontariam para um sucateamento do Itamaraty, assim como uma perda de funções. O esvaziamento do Itamaraty, a descentralização entre diversas agências da decisão sobre questões externas e a falta de interesse da presidente fez com que no processo decisório o papel de *agenda setter*, que poderia tanto ficar com a presidência quanto com o Itamaraty, não ficasse com nenhum dos dois.

#### OS DESAFIOS DO NOVO EXECUTIVO DA UNIÃO EUROPEIA EM UM MUNDO FRAGMENTADO

Nessa complexa dinâmica global, como a União Europeia estrutura sua atuação como ator internacional? Considero importante destacar quatro tipos de desafios a serem enfrentados e que tem impactos na interação com o Brasil apresentados no próximo tópico.

As parcerias estratégicas são, entre outras funções, instrumentos para a União Europeia, através do Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE), manter relações especiais com os países emergentes<sup>5</sup>. Nesse caso, atuam como canal para a União Europeia estabelecer diálogos com esses países sobre temas econômicos e da política internacional como segurança, direitos humanos, ajuda humanitária, estabilidade das regiões, cooperação internacional, mudanças climáticas, finanças e comércio internacional. Também incluem temas de caráter bilateral como comércio, cooperação triangular, investimentos, energia, tecnologia e, também a nível bilateral, meio ambiente e direitos humanos.

Apesar da existência de limites esses diálogos -materializados em interesses específicos; visões divergentes sobre instituições multilaterais e temas globais; tensões entre o respeito à não intervenção e o respeito a questões de direitos humanos e questões referentes a modelos de regime político- as parcerias estratégicas tem contribuído para aproximar a União Europeia de países emergentes que são para a União parceiros importantes. As possibilidades tanto da União Europeia de expor suas ideias e buscar trazer esses parceiros para junto das posições europeias de algum modo, quanto de ouvir e aprofundar seu conhecimento sobre esses países devem ser tomadas em consideração.

---

5 Sobre as parcerias estratégicas da União Europeia, ver Grevi (2012).

Respostas a indagações como porque esses países buscam revisar as instituições multilaterais, e, mais especificamente, o que e até aonde querem revisar são sempre muito relevantes para se pensar uma atuação europeia como ator internacional.

No campo da segurança internacional, os problemas que desestabilizam atualmente o Oriente Médio e norte da África afetam particularmente a União Europeia. Desde o atentado às Torres Gêmeas que, não a União Europeia em seu conjunto, mas alguns de seus Estados membros em parceria com os Estados Unidos participaram de iniciativas militares em países dessas duas regiões que tem consequências até hoje. A invasão do Iraque, o bombardeio pelas forças da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) da Líbia com mandato das Nações Unidas que culminou com a deposição e morte do líder Muammar Kadafi, e o apoio a forças de oposição na Síria, são exemplos importantes. Com as iniciativas militares, as divisões religiosas do islamismo tornaram-se mais proeminentes no campo político abrindo espaço para radicalizações. O Estado Islâmico é aqui o principal e pior exemplo.

Ademais das graves consequências que esse cenário traz para a ordem internacional e para os países afetados diretamente, alguns estados membros da União Europeia também sofrem consequências. A União Europeia vive o impacto dos enfrentamentos no Oriente Médio e norte da África em função de questões de direitos humanos e de imigração em massa, marcados por muito sofrimento. Em alguns estados europeus a religião islâmica é professada por importantes minorias. Assim, trata-se de um importante desafio para a agenda da União como ator internacional.

A primeira dimensão a ser enfrentada, nesse caso, é como trabalhar com o desrespeito aos direitos humanos nesses países instáveis, que está levando suas populações a emigrar. A segunda dimensão diz respeito à imigração nos países da União Europeia, uma vez que os meios precários para se atingir o território europeu têm provocado muitas perdas de vidas, e que a quantidade de imigrantes que chegam ultrapassam previsões e a capacidade da União Europeia dar uma resposta satisfatória em conjunto. E como terceira dimensão, está no desenvolvimento no cenário domésticos de países europeus de islamofobia, exclusão e racismo por um lado, e violência, atos terroristas e também racismo do outro lado.

Esse desafio coloca na berlinda pilares da política externa da União Europeia como a identidade europeia, valores e normas; desafia a sociedade eu-

ropeia e o *policymaking* da União. É uma questão que conecta as dimensões nacional, regional e internacional e não pode ser solucionado definitivamente com arranjos parciais. O executivo da União Europeia e de seus estados membros está sendo desafiado.

O terceiro tema a ser enfrentado pelo novo executivo da União Europeia é o declínio do inter-regionalismo, que foi desde os anos 1990 um instrumento importante da ação externa da União Europeia. Com a criação do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) a União Europeia buscou estabelecer laços entre a União e o bloco e, em 1999, consolidou o principal mecanismo de inter-regionalismo com América Latina, conhecido como EU-LAC<sup>6</sup>. A União Europeia, com esse instrumento, buscava fortalecer os grupos regionais, assim como estabelecer um canal de diálogo autônomo e diferenciado, da União com os blocos. A experiência do executivo europeu com questões de integração regional seria um trunfo para esse diálogo. Diante de um cenário internacional fragmentado, a União Europeia passou a dar destaque para relações bilaterais e parcerias estratégicas em lugar do inter-regionalismo.

A crise da Zona do Euro também afetou os diálogos, que tinham na cooperação inter-regional um pilar importante. Atualmente, o inter-regionalismo vem perdendo centralidade na política externa europeia e também nos comportamentos externos de blocos regionais. Os megacordos de comércio vêm retirando as especificidades de regiões continentais e, no caso da América Latina, as diferenças internas trazem dificuldades para a formulação de posições comuns. O diálogo com a União Europeia encontra dificuldades de definir temas de interesses de ambos os lados.

O quarto desafio diz respeito ao processo de formulação e implementação de política externa da União Europeia e os estados membros. Trata-se de um tema complexo e aqui são apontadas algumas tendências<sup>7</sup>. Desde 1970, com a criação da Cooperação Política Europeia, a ideia de articulação de políticas externas dos estados membros vem sendo debatida, em diferentes etapas e com diferentes abordagens. Os progressos nesse campo não incontáveis e, atualmente, a União Europeia pode ser vista como um ator internacional, que conta com um serviço próprio de ação externa e com diversos instrumen-

---

6 União Europeia e América Latina e Caribe.

7 Aqui não se recomenda um equilíbrio ou modelo específico, limitando-se a assinalar tendências que desafiam o procedimento consolidado.

tos de atuação<sup>8</sup>. No entanto, é possível se observar duas tendências, embora contraditórias.

Por um lado, a Alemanha vem, progressivamente aumentando suas iniciativas no campo de política externa. O governo alemão de Angela Merkel vem sendo protagonista de ações não somente no campo econômico (mais tradicional para a Alemanha), mas também no campo político. O histórico perfil alemão de inserção internacional, de desde o final da segunda guerra mundial, foi baseado no modelo de poder civil<sup>9</sup>. A Alemanha não possui armas nucleares e nem ocupa um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas. E, ao mesmo tempo, defendeu a europeização de sua política externa<sup>10</sup>.

Por outro lado, a crise financeira da Zona do Euro vem impactando nas ações como ator internacional do bloco. A ideia de União Europeia como poder normativo vem perdendo a centralidade anterior e sendo substituída progressivamente por entendimento da necessidade de defender interesses. A recuperação de padrões da escola realista traz para o centro do *policymaking* a disputa política de interesses. Não estão conformados interesses coletivos claros nem confluência de opiniões. Os temas de política externa experimentam uma politização, incluindo em seus debates forças políticas, movimentos sociais e *lobbies*, além dos governos dos estados membros<sup>11</sup>.

#### TENDÊNCIAS DA INTERAÇÃO BRASIL-UNIÃO EUROPEIA FRENTE A ESSES DESAFIOS

Os quatro desafios à ação externa da União Europeia não são tratados diretamente com o Brasil, mas nos marcos da parceria estratégica Brasil-União

---

8 Retoma-se aqui o exemplo das parcerias estratégicas, ou os diálogos inter-regionais.

9 Trata-se de um modelo de comportamento onde os Estados não utilizam a força entre si e recorrem à força militar somente para buscar a distensão. Seus traços básicos seriam a rejeição da política de poder com instrumentos militares, a busca permanente de soluções negociadas nos canais multilaterais e a tentativa de dar aos problemas internacionais um sentido de responsabilidade. Isto não significaria abrir mão da própria defesa, mas mantê-la nos quadros da OTAN. Sobre esse tema, ver Maull (1999).

10 Não somente colocar a dimensão regional como prioridade mas buscar a confluência de políticas exteriores um objetivo. Sobre a europeização ver Ruano (2013).

11 A politização da política externa é aqui entendida quando os temas de política externa são trazidos a debate de diferentes posições, que se resolverão no embate político.

Europeia, das iniciativas inter-regionais e das relações do Brasil com estados membros europeus é possível identificar impactos. Em termos concretos, a visão do governo brasileiro atual em relação ao executivo europeu desde a perspectiva da União Europeia como ator internacional é complexa, não oficialmente definida, e marcada pela trajetória da parceria estratégica entre o Brasil e a União Europeia. Nas relações bilaterais do Brasil com estados-membros da União Europeia, a crise limitou as expectativas de um crescimento dos investimentos europeus no país, que era um dos principais objetivos das tratativas diplomáticas com esses países.

O Brasil tem três canais distintos que mediam suas relações com a União Europeia. Em primeiro lugar, estão as relações bilaterais União Europeia-Brasil, expressas da interação através da parceria estratégica e seus diálogos. Em segundo têm lugar também relações nos marcos dos diálogos inter-regionais entre União Europeia-MERCOSUL e União Europeia-CELAC<sup>12</sup>. Por fim, encontram-se as relações bilaterais do Brasil com os Estados membros. De acordo com a tradição realista da diplomacia brasileira, alguns países membros da União Europeia –especialmente Alemanha, Reino Unido, França, Espanha e Portugal– são considerados parceiros importantes por diferentes motivos, enquanto o executivo da União Europeia é identificado 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, o que reduz as possibilidades de ação de seu interlocutor. A diplomacia brasileira ainda não tem organizado o caminho mais eficiente para interagir com o SEAE, apesar da parceria estratégica vir favorecendo esta interação. A percepção da União Europeia como ator político internacional não está definida e, politicamente, a diplomacia brasileira tem clara preferência por relações intergovernamentais.

No entanto, há algumas áreas nas quais existem possibilidades de interação que devem ser mencionadas. No que diz respeito ao diálogo da União Europeia com os países emergentes e às parcerias estratégicas como instrumento de ação externa, desde uma perspectiva positiva, nos marcos das relações Brasil-União Europeia, os espaços abertos pela parceria estratégica são importantes. A parceria estratégica foi assinada em 2007, incluindo temas como o reforço do multilateralismo e a busca de ações conjuntas em temas de direitos

---

12 Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos.

humanos, pobreza, questões ambientais. Como razões para esta iniciativa, os formuladores brasileiros identificavam inicialmente a parceria com a União Europeia como instrumento para fortalecer o prestígio internacional do país, junto à ideia de que a União Europeia e seus Estados-membros poderiam ser aliados em uma eventual revisão da ordem internacional liderada pelos Estados Unidos. Entretanto, embora tenham se desenvolvido diálogos, a parceria não rendeu frutos significativos durante o período. Mas os diálogos relativos a temas bilaterais avançaram mais tendo prosperado um conjunto de canais estabelecidos com o SEAE. Mas, dentre eles o intercâmbio de acadêmicos e estudantes foi a área que mais cresceu, recebendo especial atenção da presidente Dilma Rousseff<sup>13</sup>.

Em relação aos problemas de segurança internacional, que também vinculam a dimensão da parceria estratégica Brasil-União Europeia no que diz respeito a interação e debates sobre temas multilaterais, existem poucas áreas de convergências e poucas perspectivas para um futuro próximo. Com a manutenção do perfil revisionista da política externa brasileira em conjunto com os países do BRICS, 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.<sup>14</sup> O distanciamento dos princípios tradicionalmente sustentados pela União Europeia 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. 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 União Europeia resistiu na

---

13 O tema foi o mais mencionado no discurso de Dilma Rousseff em Bruxelas, no encontro União Europeia-CELAC. Ver <http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-por-o-casiao-da-ii-cupula-celac-ue>.

14 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.

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, p. 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 vem sendo um outro tópico para preocupação, uma vez que não tem havido interseção entre as preferências dos dois lados sobre a forma que o multilateralismo deve assumir. Enquanto a União Europeia defende uma ordem global liberal e normativa, a diplomacia brasileira demonstra suas preferências por um cenário não hegemônico com poucas regras e um sistema internacional pluralista de Estados soberanos. A posição do governo brasileiro frente a temas que afetam a União Europeia decorrentes da instabilidade do Oriente Médio e norte da África, foi de silêncio ou de afirmativas indefinidas.

O desafio do inter-regionalismo se coloca também para a trajetória das relações entre o Brasil e a União Europeia. A parceria estratégica entre a União Europeia 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 (União de Nações Sul-Americanas) nos círculos diplomáticos brasileiros; o Brasil busca uma liderança regional autônoma; e a parceria estratégica Brasil-União Europeia é considerada pelos brasileiros como o melhor mecanismo de interação com a União Europeia e o melhor instrumento de política externa para fortalecer sua projeção global. No que diz respeito às negociações do acordo de associação entre a União Europeia e o 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 contribuiriam para a formação de expectativas entre atores econômicos brasileiros de que um acordo poderia ser negociado entre o Brasil e a União Europeia. 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 União Europeia continua a rechaçar a principal demanda brasileira de abertura do mercado agrícola europeu. Os avanços em termos da formação de grandes blocos de livre comércio, como o caso das negociações da União Europeia com os Estados Unidos estão, porém, influenciando para modificar a posição brasileira que, progressivamente, vem apostando mais fortemente no acordo comercial com

a União Europeia.<sup>15</sup> Em termos políticos, o diálogo não flui desde a assinatura da parceria estratégica Brasil-União Europeia<sup>16</sup>.

Por fim, no que diz respeito ao *policymaking* europeu, em função por um lado dos limites atuais da política externa brasileira e, por outro, da difícil identificação da União Europeia como ator no campo político, não há uma visão brasileira estruturada do novo executivo europeu. Alguns elementos subjetivos podem ser identificados como o fato do presidente anterior da Comissão, João Manuel Durão Barroso, ser português, manter, portanto, um idioma comum com os brasileiros, assim como ter morado no Brasil quando jovem. Durante sua gestão que foi negociada a parceria estratégica. Jean Claude Juncker tem menos identidade com o Brasil, na visão de líderes brasileiros. A identificação, por parte da presidência brasileira, de diferenças entre forças políticas e perfis políticos que ocupam o executivo europeu não é um elemento que seja visto em discursos e notícias oficiais brasileiras.

No entanto, é possível destacar uma tendência importante do relacionamento bilateral Brasil-Alemanha que, como já assinalado, vem fortalecendo sua presença na formulação das ações externas da União Europeia. O Brasil e a Alemanha tem alguns interesses convergentes. Ambos buscam modificar a composição do Conselho de Segurança das Nações Unidas e pleiteiam assentos permanentes, tendo um histórico de atuação conjuntamente através do G-4<sup>17</sup>. Nenhum dos dois tem armas nucleares. Ambos estão menos engajados com intervenções militares. E ambos se aliaram para estabelecer critérios para a organização do modelo internacional de internet. Prevalecendo a politização do processo de formulação de posições comuns para a União Europeia como ator internacional, algumas posições defendidas pelo governo alemão que coincidem com posições brasileiras podem receber apoio de grupos da sociedade civil brasileira ou europeia e, também grupos setoriais e/ou ganharem espaços no interior do executivo europeu.

---

15 Embora, em termos mais amplos, as negociações do acordo transatlântico sejam nuvens negras sobre o inter-regionalismo UE-América Latina.

16 O comunicado conjunto de junho de 2015 é composto por 20 linhas.

17 Grupo composto por Alemanha, Brasil, Índia e Japão.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O cenário internacional atual apresenta desafios para o novo executivo europeu. Foram aqui destacado quatro deles que, de alguma forma, tem impacto na interação da União Europeia com o Brasil. As dificuldades experimentadas pela União Europeia assim como a crise econômica brasileira e seu transbordamento para a arena política favorecem uma orientação para dentro nos dois casos criando mais obstáculos para as relações de ambos. No entanto, a inserção do Brasil no mundo como país emergente, os problemas de segurança no Oriente Médio e norte da África, o papel do inter-regionalismo em um mundo com megacordos comerciais e as brechas da interação com os atores do *policy making* das ações externas da União Europeia são questões que devem ser enfrentadas pelas lideranças dos dois lados. Delinear os desafios e apontar tendências do comportamento brasileiro frente a eles é um caminho possível para se trabalhar para o entendimento das complexidades das relações entre a União Europeia e o Brasil.

## REFERÊNCIAS

CELESTINO, Helena. Sedução, a falta que ela faz. *O Globo*, p.55, 05/out./2014 (Coluna Volta ao Mundo).

CERVO, Amado L. e LESSA, Antonio C. O declínio: inserção internacional do Brasil (2011–2014). *Revista Brasileira de Política Internacional* v. 57 n. 2., p.133-151, Jul./dez.2014.

FLEMES, Daniel e SARAIVA, Miriam G. Potências emergentes na ordem de redes: o caso do Brasil. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 57, p. 214 – 232, 2014.

GRATIUS, Susanne e GREVI, Giovanni. Brazil and the EU: partnership on security and human rights?, *Policy Brief* n. 153, Fríde/Madrid, 2013.

GREVI, Giovanni. Why *EU strategic partnerships matter*? ESPO/FRIDE/EGMONT, Working Paper n. 1, june/2012.

HURRELL, Andrew. *On global order*. Power, values and the constitution of international society. Oxford, Oxford University Press, 2007.

MAULL, Hanns W. Germany and the Use of Force: Still a Civilian Power? *Trierer Arbeitspapiere zur Internationalen Politik*, no. 2, 1999.

RUANO, Lorena. The conceptual framework. In L.Ruano (ed.), *The europeanization of national foreign policies towards Latin America*, New York, Routledge, 2013, p. 12-35.