

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

VITÓRIA VOLPATO

**A UNIÃO EUROPEIA NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA:
UMA ANÁLISE DA PARCERIA ESTRATÉGICA BRASIL-UNIÃO EUROPEIA**

Porto Alegre

2018

VITÓRIA VOLPATO

**A UNIÃO EUROPEIA NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA:
UMA ANÁLISE DA PARCERIA ESTRATÉGICA BRASIL-UNIÃO EUROPEIA**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para obtenção do título Bacharela em Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. André Luiz Reis da Silva

Porto Alegre

2018

CIP - Catalogação na Publicação

Volpato, Vitória
A União Europeia na Política Externa Brasileira:
Uma Análise da Parceria Estratégica Brasil-União
Europeia / Vitória Volpato. -- 2018.
86 f.
Orientador: André Luiz Reis da Silva.

Trabalho de conclusão de curso (Graduação) --
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade
de Ciências Econômicas, Curso de Relações
Internacionais, Porto Alegre, BR-RS, 2018.

1. Política externa. 2. Brasil. 3. União Europeia.
4. Parceria estratégica. I. Silva, André Luiz Reis da,
orient. II. Título.

VITÓRIA VOLPATO

**A UNIÃO EUROPEIA NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA:
UMA ANÁLISE DA PARCERIA ESTRATÉGICA BRASIL-UNIÃO EUROPEIA**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para obtenção do título Bacharela em Relações Internacionais.

Aprovado em: Porto Alegre, 11 de dezembro de 2018.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. André Luiz Reis da Silva – Orientador
UFRGS

Prof.^a Dr.^a Verônica Korber Gonçalves
UFRGS

Prof.^a Dr.^a Luiza Peruffo
UFRGS

A meus pais e à Natália, com amor.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a meus pais, Janice e José Carlos, e à minha irmã, Natália, por sua presença e apoio incondicional. Ao vô Antônio e à vó Natalina, que nos deixaram durante esta graduação, por sua vida fecunda e ensinamentos. A todos os demais membros da minha família, muito obrigada.

A cada uma do Centro Cultural Porto Belo, companheiras de viagem, agradeço pelo apoio, carinho e estímulo. Um agradecimento especial a Claudia, por seus conselhos.

Às minhas amigas, por serem um ponto de apoio e por me proporcionarem tão bons momentos. Às amigas e amigos “suecos”, que me mostraram que o mundo é – e sempre será – muito maior do que aquilo que podemos apreender.

À Universidade Federal do Rio Grande do Sul, pela formação de excelência. Ao Prof. Dr. André Reis, por sua dedicada orientação e preocupação pelos alunos.

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo discutir a importância e o lócus da União Europeia (UE) para a política externa brasileira, a partir da análise da Parceria Estratégica Brasil-União Europeia (UE). Para isso, esta investigação conta com uma abordagem qualitativa e faz uso das pesquisas bibliográfica e documental. Tanto o Brasil quanto a UE não apresentam definições precisas sobre o que entendem por parcerias estratégicas e, dessa forma, tal fenômeno deve ser enquadrado a partir de elementos estruturais das políticas externas desses atores. De 1960 a 2007, pode-se identificar uma diagonalização das relações entre o país e o bloco europeu, que permitiu uma igualdade relativa, criando as condições para o estabelecimento da Parceria Estratégica Brasil-UE em 2007. A análise das declarações conjuntas das sete cúpulas Brasil-UE, celebradas entre 2007-2014, revela a reincidência de diversos temas, mas também mudanças de enfoque e de tom. Já as implicações da iniciativa podem ser consideradas heterogêneas, uma vez que ela possibilitou maiores ocasiões de contato e um fortalecimento da cooperação, ao mesmo tempo em que deixou mais evidentes os diferentes termos de implementação das normas e regras internacionais, o enquadramento dos debates e a escolha de linguagem por parte do Brasil e da UE. Nesse sentido, o bloco europeu se revela como um importante ator no quadro da política externa brasileira, o que é demonstrado pela evolução histórica das relações Brasil-UE, pela celebração da Parceria Estratégica e pela relevância econômica da UE para o país. Já o seu lócus na política externa brasileira se mostra, hoje, pouco definido, em função da sobreposição dos níveis de interação entre Brasil e UE – com uma transição do bilateralismo híbrido para o inter-regionalismo e o bilateralismo puro – e pelas dificuldades dos cenários domésticos dos dois atores.

Palavras-chave: Política externa. Brasil. União Europeia. Parceria estratégica.

ABSTRACT

This paper aims to discuss the importance and locus of the European Union (EU) in Brazilian foreign policy by analyzing the Brazil-European Union (EU) Strategic Partnership. In order to do so, this investigation counts with a qualitative approach and utilizes literature review and documentary research. Both Brazil and the EU do not present precise definitions for what they understand as strategic partnerships and, hence, this phenomenon must be framed through structural elements in these actors' foreign policy. From 1960 to 2007, it is possible to identify a diagonalization of the relations between the country and the European bloc, which allowed a relative equality, creating the conditions for establishing the Brazil-EU Strategic Partnership in 2007. The analysis of the joint declarations from the seven Brazil-EU summits that happened between 2007 and 2014 reveals the restatement of many topics, but also changes of focus and tone. The implications of the initiative can be considered heterogeneous, once the Partnership provided more occasions for contact and the strengthening of bilateral cooperation, at the same time that it evidenced the different terms of implementation of international norms and rules, the framing of debates and the choice of language by Brazil and the EU. In this sense, the European bloc can be considered an important actor in Brazilian foreign policy, demonstrated by the historic evolution of Brazil-EU relations, the establishment of the Brazil-EU Strategic Partnership and the EU's economic relevance for the country. In turn, the current locus of the EU in Brazilian foreign policy is not very well defined, due to overlapping levels of interaction between Brazil and the EU – with a transition from hybrid bilateralism to inter-regionalism and pure bilateralism – and also to the difficulties in the domestic scenarios of both actors.

Key words: Foreign policy. Brazil. European Union. Strategic partnership.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ALCA	Área de Livre-Comércio das Américas
ANSEA	Associação de Nações do Sudeste Asiático
APE	Análise de Política Externa
AR/VP	Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança/Vice-Presidente da Comissão Europeia
Benelux	Bélgica, Países Baixos e Luxemburgo
CE	Comissão Europeia
CECA	Comunidade Europeia do Carvão e do Aço
CEE	Comunidade Económica Europeia
CELAC	Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos
CSP	<i>Country Strategic Paper</i> (Documento de Estratégia do País)
EUA	Estados Unidos da América
GATT	<i>General Agreement on Tariffs and Trade</i> (Acordo Geral de Tarifas e Comércio)
Mercosul	Mercado Comum do Sul
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONU	Organização das Nações Unidas
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
PEI	Política Externa Independente
PESC	Política Externa e de Segurança Comum
SEAE	Serviço Europeu para a Ação Externa
UE	União Europeia

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	9
2	A CONCEPÇÃO DE PARCERIA ESTRATÉGICA NAS POLÍTICAS EXTERNAS BRASILEIRA E EUROPEIA	14
2.1	O CONCEITO DE PARCERIA ESTRATÉGICA	16
2.2	AS PARCERIAS ESTRATÉGICAS SOB A PERSPECTIVA BRASILEIRA	19
2.3	AS PARCERIAS ESTRATÉGICAS SOB A PERSPECTIVA EUROPEIA	29
2.4	CONCLUSÃO DO CAPÍTULO.....	37
3	ORIGEM E IMPLICAÇÕES DA PARCERIA ESTRATÉGICA BRASIL-UNIÃO EUROPEIA.....	39
3.1	OS CONCEITOS DE INTER-REGIONALISMO E TRANSREGIONALISMO	40
3.2	A EVOLUÇÃO DAS RELAÇÕES BRASIL-UNIÃO EUROPEIA E A ORIGEM DA PARCERIA ESTRATÉGICA.....	45
3.3	UMA ANÁLISE DAS DECLARAÇÕES CONJUNTAS DAS CÚPULAS BRASIL-UE (2007-2014).....	56
3.4	CONCLUSÃO DO CAPÍTULO.....	69
4	CONCLUSÃO	71
	REFERÊNCIAS	77

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como tema a importância e o lócus da União Europeia (UE) na política externa brasileira, a partir da análise da Parceria Estratégica Brasil-União Europeia (UE). Por “lócus” entende-se a posição do bloco europeu na política externa brasileira, compreendida a partir da centralidade (ou não centralidade) desse ator na prática externa do país e do padrão de relações estabelecido. Admitem-se os limites da análise da Parceria Estratégica para a compreensão das relações entre esses atores e para a obtenção de uma resposta definitiva sobre a importância e o lócus da UE na política externa brasileira hoje. Ainda assim, acredita-se que a iniciativa é um interessante ponto de partida e uma ferramenta de análise útil.

O termo “parceria estratégica” surgiu como uma expressão na política internacional nos anos 1990 (BLANCO, 2015). Nessa década e na década subsequente, diversos atores passaram a utilizá-lo para designar relacionamentos bilaterais entendidos como prioritários. Nesse sentido, e em consonância com os objetivos do país na arena externa, também o Brasil expandiu e diversificou suas parcerias estratégicas, especialmente na década de 2000. Em 4 de julho de 2007, na 1ª Cúpula Brasil-UE, em Lisboa, foi firmada a Parceria Estratégica Brasil-UE, ocasião em que as partes concordaram “em aumentar seu relacionamento bilateral de longa data e, particularmente, em reforçar o diálogo político no mais alto nível”, assim como se comprometeram a “identificar e promover estratégias comuns para lidar com desafios globais” e a “apoiar os diálogos [setoriais] para que abordem temas de interesse mútuo, de modo a melhorar a cooperação existente” (COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, 2007, p. 1-2, tradução nossa).

A iniciativa, portanto, compreende diversos temas, tais como a defesa do multilateralismo, comércio, sistema financeiro internacional, regime de mudança climática, ciência e tecnologia, etc. Dentre outras iniciativas, a Parceria Estratégica estabeleceu cúpulas anuais entre o Brasil e a UE – as quais aconteceram entre 2007 e 2014 – com vistas a intensificar a interação entre as diplomacias, assim como foram elaborados dois Planos de Ação Conjunta (2008-2011 e 2012-2014). A iniciativa foi colocada em modo de espera em 2015, quando a cúpula anual não aconteceu e o Terceiro Plano de Ação Conjunta (previsto para 2015 e que duraria até 2017) foi adiado.

O objetivo geral deste trabalho de investigação é, portanto, discutir a importância e o lócus da UE para a política externa brasileira, a partir da análise da Parceria Estratégica Brasil-UE. Para isso, os objetivos específicos são três:

- a) apresentar o conceito de parceria estratégica, assim como os matizes desse conceito nas políticas externas brasileira e europeia;
- b) abordar as relações Brasil-UE numa perspectiva histórica e compreender os fatores que levaram à assinatura da Parceria Estratégica;
- c) averiguar o *modus operandi*, o conteúdo e as implicações da Parceria Estratégica.

Reconhecem-se as dificuldades envolvidas na análise das relações entre o Brasil e a UE, uma vez que elas são compostas por, pelo menos, quatro níveis distintos: as relações bilaterais do Brasil com os países da UE; as relações nos marcos da Parceria Estratégica Brasil-UE; as relações inter-regionais, sobretudo Mercosul-UE; e as relações nos fóruns multilaterais. Assumindo a sobreposição e a sinergia entre os níveis constituintes dessa relação, o esforço investigativo deste trabalho direciona-se às interações estabelecidas entre o país e o bloco nos marcos da Parceria Estratégica, sem, contudo, deixar de analisar os outros níveis quando necessário.

Acredita-se que o objeto de pesquisa deste trabalho é pertinente, uma vez que trata de temas caros à formulação e à prática da política externa brasileira, tais como a discussão acerca do conceito de parceria estratégica, a própria Parceria Estratégica Brasil-UE e, em última instância, a importância e o lócus da UE na política externa brasileira. Ademais, há poucos trabalhos, até onde pesquisado, que façam um balanço da iniciativa com uma maior distância temporal em relação ao seu surgimento. Considerando seus onze anos de existência (2007-2018), torna-se importante refletir e fazer refletir sobre a Parceria. Academicamente, portanto, este trabalho almeja contribuir para o debate sobre o conceito de parceria estratégica e para a ampliação do conhecimento sobre a Parceria Estratégica Brasil-UE, de modo a apreender a importância e o lócus da UE para a política externa brasileira.

Vale notar, ainda, que a UE é um importante *player* global, um parceiro tradicional do Brasil e é, hoje, o maior detentor de investimentos estrangeiros no país, assim como o segundo parceiro comercial do Brasil. O bloco é também o maior doador de assistência ao desenvolvimento e de ajuda humanitária do mundo, tendo apoiado inúmeros projetos no Brasil (EUROPEAN COMMISSION, 2018a, 2018b). Acredita-se que esta pesquisa tem relevância social à medida que busca compreender a importância e o lócus da UE para a política externa

do Brasil, questionando-se, por consequência, sobre as limitações e oportunidades dessa relação a partir da perspectiva brasileira.

Assim sendo, este trabalho almeja responder a seguinte pergunta: *a partir da análise da Parceria Estratégica Brasil-UE, qual a importância do bloco europeu para o Brasil e seu locus na política externa brasileira hoje?* A hipótese deste trabalho é a de que a UE é um importante parceiro do Brasil, e que há interesses pontuais, por parte do país, em temas como transferência de tecnologia, ciência e apoio ao desenvolvimento. Contudo, seu locus na política externa brasileira não é bem definido. Tal indefinição está relacionada às dificuldades inerentes a uma relação essencialmente assimétrica – pelo fato de que os atores envolvidos têm uma natureza distinta, o Brasil sendo um Estado e a UE sendo uma união econômica e política – e à sobreposição dos distintos níveis a partir dos quais se dão as relações do Brasil com o bloco europeu – além da Parceria Estratégica, no plano bilateral com os países da UE, no plano inter-regional com as relações Mercosul-UE e no plano multilateral.

Esta investigação contará com uma abordagem qualitativa e terá, no tocante aos objetivos, um caráter exploratório. Quanto aos procedimentos, serão adotadas as pesquisas bibliográfica e documental. Levando em conta o recorte da pesquisa, optou-se por uma divisão em dois capítulos mais longos, com quatro subseções cada. O primeiro capítulo abordará o conceito de parceria estratégica e os matizes desse conceito nas políticas externas brasileira e europeia através da consulta a documentos oficiais e de revisão bibliográfica. Já o segundo capítulo abordará o desenvolvimento das relações estabelecidas entre Brasil e UE numa perspectiva histórica (1960-2007), assim como os fatores que deram origem à Parceria Estratégica Brasil-UE, através da consulta a fontes primárias e à literatura, utilizando-se, ainda, de conceitos provenientes da agenda de pesquisa sobre o inter-regionalismo e o transregionalismo. Esse capítulo também se propõe a investigar o conteúdo da Parceria Estratégica Brasil-UE, por meio da análise de fontes primárias, e algumas de suas implicações, por meio de revisão bibliográfica sobre o tema.

As fontes primárias escolhidas para a análise do conteúdo da Parceria Estratégica são as declarações conjuntas elaboradas a partir das cúpulas Brasil-UE (COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, 2007, 2008, 2009a, 2010, 2011, 2013, 2014). Com o propósito de facilitar o exame dos documentos, serão propostas cinco categorias temáticas:

- a) multilateralismo;
- b) segurança e paz;
- c) temas econômicos;

- d) meio-ambiente;
- e) ciência e tecnologia.

Tal proposta de categorização leva em conta os eixos temáticos da iniciativa e a recorrência do aparecimento desses tópicos nas declarações conjuntas. A seguir, será elaborado um quadro-resumo com o objetivo de melhor organizar os resultados da análise e evidenciar a modulação dos temas ao longo das cúpulas.

O conceito de parceria estratégica, objeto de pesquisa do primeiro capítulo, foi proposto por Becard (2013), Farias (2013) e Blanco (2015). Suas obras serão, portanto, o ponto de partida da discussão teórica sobre esse conceito. Já as contribuições de Lessa (1998, 2009, 2010) e Vaz (1999, 2014) servirão à segunda subseção do capítulo, que abordará o conceito sob a perspectiva brasileira. Para a terceira subseção, que tratará do conceito de parceria estratégica sob a perspectiva europeia, os trabalhos de Blanco (2015), Ferreira-Pereira e Vieira (2016) e as Estratégias Europeias de Segurança de 2003 e 2016 se mostrarão úteis.

O segundo capítulo será iniciado com uma discussão sobre o inter-regionalismo e o transregionalismo, desenvolvida a partir da seminal obra de Hänggi, Roloff e Rüländ (2006), dentre outros autores. Já a evolução das relações Brasil-UE será abordada a partir dos trabalhos de Leitão e Medeiros (2009), Ayllón (2011) e Lazarou e Fonseca (2013). Contará, além disso, com as contribuições de autores consagrados no campo da literatura da política externa brasileira, casos de Hirst e Pinheiro (1995) e Cervo e Bueno (2002, 2011). No que tange à Parceria Estratégica Brasil-UE, Miriam Saraiva (2012, 2017), do lado brasileiro, e Susanne Grätius (2012, 2018), do lado europeu, se destacam por seus trabalhos e, dessa forma, serão importantes referências para o desenvolvimento desta investigação. Ainda que nem todos seus trabalhos sobre a temática sejam aqui citados, a consulta a eles foi um passo necessário para a delimitação do objeto de pesquisa deste trabalho.

Grande parte do material produzido sobre a Parceria Estratégica Brasil-UE reflete o otimismo do momento da celebração da Parceria e dos anos imediatamente seguintes. São poucos, em comparação, os trabalhos que se questionam sobre a relativa paralisação da Parceria Estratégica a partir de 2015, com a interrupção das cúpulas Brasil-UE, à exceção de Saraiva (2017), Grätius (2018) e Blanco e Luciano (2018), com artigos mais recentes sobre o tema. No tocante à evolução das relações Brasil-UE, boa parte da bibliografia a considera desde a perspectiva europeia, tomando como fio condutor a percepção do bloco em relação ao Brasil. Tendo em vista o problema de pesquisa que norteia este trabalho, é importante fazê-lo a partir da perspectiva brasileira.

Pelo fato de o tema não ser uma das atuais prioridades da política externa brasileira, a produção acadêmica sobre a Parceria Estratégica Brasil-UE – e sobre as parcerias estratégicas brasileiras, de maneira geral – não é tão expressiva. Vale notar, ainda, que a Parceria Estratégica Brasil-UE não é uma parceria estratégica típica, como são as demais parcerias do Brasil com outros países, pois ela consiste numa relação de cooperação bilateral com uma organização regional, o que torna pouco conclusiva sua comparação com as demais parcerias estratégicas do país. As relações Brasil-UE, por sua vez, se dão em diversos níveis, tornando a análise das interações entre esses atores uma tarefa complexa. Nesse sentido, o presente trabalho se propõe a analisar a Parceria Estratégica Brasil-UE, discutindo o conceito de parceria estratégica, a evolução das relações Brasil-UE e a própria iniciativa, com seu *modus operandi*, conteúdo e implicações. Esses elementos levarão, espera-se, à obtenção de uma resposta para o problema de pesquisa proposto, em torno à importância e ao lócus da UE na política externa brasileira.

2 A CONCEPÇÃO DE PARCERIA ESTRATÉGICA NAS POLÍTICAS EXTERNAS BRASILEIRA E EUROPEIA

Este trabalho se insere, dentro do vasto campo de estudo das Relações Internacionais, na Análise de Política Externa (APE). O objetivo primordial da APE é incorporar um novo nível de análise às questões internacionais ao defender a premissa de que o ato internacional é fruto de um processo de decisão política, influenciado, por sua vez, por fatores de ordem doméstica e internacional (FIGUEIRA, 2011). Os fatores domésticos que contribuem para a compreensão dos atos internacionais de um Estado e, por consequência, da sua política externa, são aqueles que influenciam o processo de tomada de decisão e os próprios tomadores de decisão do ato internacional, dentre os quais podem-se citar regras, mecanismos institucionais, indivíduos, grupos de pressão, opinião pública (MERLE, 1981, HUDSON, 2014). Porém, tão importante quanto entender a correlação de forças na qual está mergulhado o jogo dos mecanismos institucionais, está a compreensão da interação do Estado com as demais unidades do sistema internacional. Nesse sentido, o sistema internacional é o palco de atuação da política externa, que provê um contexto que molda o processo de tomada de decisão e, portanto, o constrange¹. A partir daí, pode-se afirmar que a APE compreende uma análise multifatorial, com a pretensão de exame de variáveis de diferentes níveis, consistindo na “empresa mais teoricamente integrada” das Relações Internacionais (HUDSON, 2014, p. 7, tradução nossa).

Dentro da APE, as parcerias estratégicas podem ser entendidas como um instrumento de cooperação bilateral. “A cooperação [internacional] ocorre quando os atores ajustam seu comportamento às preferências atuais ou antecipadas dos outros [atores]” (AXELROD; NYE, 1985, p. 1, tradução nossa). Dessa forma, a cooperação internacional não implica uma harmonia total, mas a identificação de interesses comuns e um ajuste de comportamento por parte dos atores envolvidos que permita alcançá-los (AXELROD; NYE, 1985). Tais movimentos provocam um impacto sobre a correlação de forças no sistema internacional. Merle (1981), ainda que não utilize o termo cooperação, e sim o termo solidariedade, não deixa de chamar atenção para o fato ao abordar o jogo das múltiplas solidariedades no sistema internacional, que pode se dar por motivos de ordem econômica, ideológica, cultural, linguística e confessional

¹ Segundo Hudson (2014), é nesse ponto que as abordagens da APE e as teorias de Relações Internacionais se encontram. A autora dedica um capítulo de seu livro à discussão das possibilidades e desafios teórico-metodológicos desse encontro. Neste trabalho, optou-se por não tomar uma posição dentro do grande debate das Relações Internacionais, pois entende-se que tal passo não é necessário para o desenvolvimento da pesquisa, dado seu recorte.

(aqui se poderiam incluir também os de ordem política e militar), e que sustenta correntes e provoca reagrupamentos de Estados, de grupos de Estados e até mesmo de forças transnacionais.

Cabe recordar, ainda, que a UE, enquanto união econômica e política composta por 28 países², é essencialmente distinta de um Estado. Ao longo do tempo, os objetivos da UE foram se tornando mais amplos, e novos quadros institucionais e diferentes estratégias se somaram à organização em resposta à ampliação desses objetivos. Um processo semelhante aconteceu com a política externa europeia, pois, à medida que o bloco foi evoluindo, ocorreram mudanças no tocante à formulação de posições comuns no campo da ação externa. Durante a década de 1960 preponderaram interesses econômicos, mas já na década seguinte foi instituído um mecanismo intergovernamental que previa consultas, ou seja, um relativo grau de coordenação de posições dos países membros. O próprio desenvolvimento de estudos sobre a UE foi influenciado pela evolução da integração europeia, com o surgimento de diferentes abordagens teóricas (COSTA, 2017). Porém, a partir dos anos 1990, o nível europeu deixou de ser encarado como uma variável dependente, e a UE agora é compreendida como um sistema político e um espaço de decisão que podem ser estudados com os métodos, ferramentas e teorias empregados no estudo dos sistemas políticos nacionais (HIX, 1999³ apud COSTA, 2017). Este trabalho, portanto, compreende e se propõe a analisar a UE como um sistema político e um espaço de decisão de política externa.

Ainda que esteja inserido na APE, esta investigação não tem a pretensão de analisar todas as variáveis envolvidas no processo de tomada de decisão do estabelecimento da Parceria Estratégica Brasil-UE, mas almeja identificar as mais importantes variáveis internacionais, a partir do entendimento do conceito de parceria estratégica e do exame do histórico das relações entre o Brasil e o bloco europeu e da conjuntura que permitiu a assinatura desse instrumento de cooperação. Além disso, propõe-se a analisar a própria iniciativa e algumas de suas implicações. E apesar de considerar a UE uma unidade analítica (ao mesmo tempo, um sistema político e um espaço de decisão de política externa), reconhece a existência de especificidades no seu processo de tomada de decisão em política externa e a de interesses intrabloco. Não se pode

² Em 29 de março de 2017 o Reino Unido notificou o Conselho Europeu de sua intenção de deixar a UE, invocando as disposições do Artigo 50 do Tratado de Lisboa. As negociações em torno à saída do bloco estão em curso – não sem percalços – e, dessa forma, o Reino Unido permanece sendo um membro da UE, com os consequentes direitos e obrigações daí decorrentes (EUROPEAN UNION, 2018d).

³ HIX, Simon. **The Political System of the European Union**. Basingstoke: Macmillan Press, 1999.

esquecer, ainda, que os países que formam a união têm suas próprias agendas de política externa e alguns deles, inclusive, possuem parcerias estratégicas com o Brasil⁴.

2.1 O CONCEITO DE PARCERIA ESTRATÉGICA

Enquanto termos como “parcerias”, “alianças” e “relações especiais” são comuns na caracterização das relações entre atores no sistema internacional, o termo “parceria estratégica” surgiu como uma expressão na política internacional nos anos 1990 (BLANCO, 2015). As duas últimas décadas presenciaram a proliferação de parcerias estratégicas, por parte de muitos e diversos atores, que passaram a recorrer ao termo para enquadrar relacionamentos bilaterais entendidos como prioritários. Por “muitos e diversos atores” designa-se a multiplicidade das parcerias estratégicas existentes, formais e informais, em que relacionamentos bilaterais tão distintos como UE-Estados Unidos da América (EUA), China-Rússia e Brasil-Finlândia estão agrupados sob o conceito de “parceria estratégica”. O que se observa, portanto, é que o termo foi amplamente utilizado na retórica diplomática, sem que houvesse uma definição clara sobre o que são e o que supõem as parcerias estratégicas e, nesse sentido, há autores que apontam para uma crescente vulgarização da expressão (LESSA, 2010, LESSA; OLIVEIRA, 2013), fruto de um progressivo esvaziamento de significado e até mesmo, pode-se argumentar, de sua própria indefinição.

Este trabalho se esforça por condensar algumas das contribuições teóricas para a construção de um entendimento acerca do conceito de parceria estratégica, sem a pretensão de esgotar essa discussão. Desse modo, é um de seus pressupostos a possibilidade de identificar características comuns que justificam a utilização de um conceito mínimo de parceria estratégica, apesar das distintas experiências existentes, uma vez que “a maior parte deste tipo de relação serve ao objetivo de selecionar e conduzir relações bilaterais de modo que contribuam efetivamente para o alcance de objetivos-chave nos planos nacional, regional e/ou global” (BECARD, 2013, p. 38). Além da discussão sobre o conceito de parceria estratégica, almeja-se analisar a sua incorporação na prática externa do Brasil e da UE. De maneira geral, são mais abundantes os trabalhos que versam sobre as parcerias estratégicas de determinados atores, ao passo que esforços em torno à construção de um conceito mais universal são menos frequentes, dada a dificuldade de criar uma definição que abarque as inúmeras diferenças

⁴ Casos do Reino Unido, Alemanha, Espanha, França, Finlândia, Suécia e Itália (VAZ, 2014).

encontradas nos casos empíricos. Becard (2013), Farias (2013) e Blanco (2015) se destacam por suas contribuições e serão frequentemente cotejados.

É importante situar as parcerias estratégicas no contexto internacional pós-Guerra Fria, em que a eliminação de entraves e condicionantes impostos pela bipolaridade permitiram a configuração de uma nova ordem internacional, “com interações e acomodações internacionais ligadas à ascensão e queda de potências ou à maior ou menor crença quanto aos benefícios da interdependência, seja ela bilateral, regional ou global” (BECARD, 2013, p. 41). Tendo essa ordem internacional multipolar em mente, torna-se mais simples desvincular o termo “estratégica” à esfera político-militar – como uma leitura rápida poderia sugerir em um primeiro momento –, com vistas a enquadrá-lo em uma concepção mais ampla, em um ambiente internacional no qual, cada vez mais, a “dinâmica de equilíbrio de poder é compreendida dentro de parâmetros externos à visão limitada de segurança internacional, lidando progressivamente com temas como meio-ambiente, comércio internacional, tecnologia, terrorismo e imigração” (FARIAS, 2013, p. 16).

Para a exposição de um conceito universal de parceria estratégica, ou seja, um conceito que identifique as características comuns desse fenômeno, revela-se útil definir os termos separadamente. Por “parceria”, entende-se uma “associação para alcance de objetivos comuns, envolvendo cooperação, associação e colaboração” (FARIAS, 2013, p. 24). Nela está implícita a noção de “partilha”, que sugere a existência de objetivos comuns, sustentados, por sua vez, por interesses e valores comuns às partes (BLANCO, 2015). Já o adjetivo “estratégica” pode ser entendido de diferentes formas e, por esse motivo, é de mais difícil trato analítico. Uma definição tradicional do termo seria a “identificação de objetivos relevantes de longo prazo e a existência de interesses e meios para alcançá-los” (FARIAS, 2013, p. 25). Becard (2013) sintetiza o debate e propõe um entendimento mais amplo, ao afirmar que

Se antes o conceito de estratégia designava a “programação em longo prazo do uso de instrumentos políticos e militares na condução dos conflitos internacionais”, com o tempo passou a ser compreendido como ferramenta subsidiária de planejamento e interação nas relações internacionais, utilizada predominantemente em ações não violentas com vistas a alcançar vantagens especiais nas mais diferentes áreas [...]. E mais, o adjetivo estratégico é empregado para designar uma nova atitude do ator, mais reflexiva e proativa perante um parceiro, objeto ou situação desejada. Com relação a esse segundo aspecto, a ênfase principal recai, cada vez mais, na dimensão interativa do processo estratégico, preservando-se as demandas por eficiência e alcance dos objetivos considerados essenciais [...] (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1995, p. 431-432 apud⁵ BECARD, 2013, p. 47).

⁵ BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. Brasília: Edunb, 1995.

Nesse sentido, a definição de parceria estratégica proposta por Blanco (2015) parece compaginar satisfatoriamente a noção de “parceria” e a concepção mais ampla de “estratégia”, ou seja, a que não trata apenas da cooperação de natureza político-militar em situações de conflito. O autor define as parcerias estratégicas, em termos gerais, como um “relacionamento em que um planejamento coordenado é implementado com vistas a um fim desejado, que é um objetivo comum das partes envolvidas e que é baseado em interesses comuns ou, até mesmo, em valores comuns”⁶ (BLANCO, 2015, p. 63, tradução nossa). Vale notar, ainda, que a noção de parceria estratégica carrega elementos de identidade, pois, além de ensejar a cooperação em torno a objetivos comuns, configura-se também como um instrumento relevante de diferenciação e hierarquização de um ator em relação ao outro, o que, por sua vez, pode implicar mudanças no ambiente internacional à medida que essas relações bilaterais acarretam consequências normativas que interferem na natureza das interações internacionais (BECARD, 2013, BLANCO, 2015).

Também a classificação das parcerias estratégicas desenvolvida por Becard (2013) lança luzes ao conceito. Superado o primeiro esforço de teorização num plano mais universal, a autora passa a classificar algumas parcerias estratégicas selecionadas quanto ao perfil dos atores, aos fins da parceria e aos recursos ou meios disponíveis para a consecução desses fins. O perfil dos atores diz respeito ao seu grau de importância, em que é possível distinguir três tipos de parceiros: o essencial, o pivô e o natural⁷. Quanto aos fins da parceria, podem ser mais abrangentes, incluindo temas regionais e de interesse global, ou mais específicos. Por fim, os recursos ou meios disponíveis para a consecução dos fins propostos – o “planejamento coordenado” da definição de Blanco (2015) – podem ser diversos, tais como a promoção de laços culturais, exercícios militares e de segurança conjuntos, ações em fóruns multilaterais, diálogo bilateral de alto nível, intensificação dos fluxos comerciais, etc. A autora destaca, ainda, o distinto grau de formalização e de estruturação das parcerias estratégicas, que podem ser

⁶ Apesar de apresentar um conceito de parceria estratégica, Blanco acredita que não basta uma definição ampla do fenômeno, mas que cada parceria estratégica deve ser analisada separadamente, observada e entendida dentro de seu contexto específico (BLANCO, 2015).

⁷ Apoiando-se em um artigo de Renard (2010), que analisa as parcerias estratégicas da UE, Becard (2013) distingue os três tipos de parceiros estratégicos. O parceiro essencial é aquele que é imprescindível para a resolução de problemas comuns e de alcance mundial. O pivô, ainda que não seja essencial, tem a capacidade de alterar o equilíbrio regional ou global e, por isso, é indispensável nos processos de barganha internacionais. Por fim, com o parceiro natural se compartilham visões e valores, e dele podem-se obter experiência e apoio nos processos decisórios internacionais.

criadas a partir de acordos tácitos ou por meio de documentos formais e de projetos comuns de médio e longo prazos⁸.

Dentro dessa tipologia, a Parceria Estratégica Brasil-UE pode ser entendida como abrangente, no tocante aos fins, e com um alto grau de formalização e estruturação, manifestado no diálogo bilateral de alto nível proporcionado pelas cúpulas Brasil-UE, no tocante aos recursos e meios disponíveis. Já a definição do perfil dos atores não é unívoca, pois depende da posição relativa do Brasil em relação à UE e vice-versa, e também porque pode variar ao longo do tempo, dadas as possibilidades de alteração da posição dos atores no sistema internacional.

2.2 AS PARCERIAS ESTRATÉGICAS SOB A PERSPECTIVA BRASILEIRA

O brasileiro Antônio Carlos Lessa se destaca por suas contribuições em torno à compreensão do conceito de parceria estratégica na prática externa brasileira. Para o autor, a ideia de parcerias estratégicas adquiriu significado e se transformou em uma categoria do pensamento diplomático do país nos anos 1970 e 1980, época em que se presenciou a progressiva deterioração das relações do Brasil com os EUA e em que se empreendeu um esforço de aproximação com alguns países europeus, especialmente sob a presidência de Ernesto Geisel (1974-1979) (LESSA, 2010). Nesse sentido, as parcerias estratégicas podem ser entendidas como “relações políticas e econômicas prioritárias reciprocamente remuneradoras, constituídas a partir de um patrimônio de relações bilaterais universalmente configurado” (LESSA, 1998, p. 31).

A construção das parcerias estratégicas, na perspectiva do autor, seria fruto da compatibilização da universalidade da diplomacia brasileira com a necessidade de aproximações seletivas, motivada por nichos de oportunidade e constrangimentos internacionais a nível conjuntural. A universalidade (universalismo) da diplomacia brasileira é entendida como o resultado de um processo de estabelecimento de “relações pacíficas e instrumentalizáveis com países situados em todos os continentes” (LESSA, 1998, p. 30). Já as aproximações seletivas podem ser compreendidas como fruto do pragmatismo, um dos traços definidores da política externa brasileira. Tal pragmatismo

⁸ Segundo a autora, “o grau de formalização e de estruturação de uma parceria [...] não determina necessariamente o grau de importância e profundidade da relação [...], mas pode auxiliar sobremaneira na identificação de seus objetivos estratégicos, oferecendo um quadro abrangente e estruturado de atividades aos parceiros, e conduzindo gradualmente ao aumento da frequência dos encontros de médio e alto nível, à elevação do diálogo e à diversificação da agenda comum” (BECARD, 2013, p. 58).

Permitiu a compatibilização da universalidade em construção com a capacidade de articulação concreta, de modo a tornar operacional o impressionante acervo de relações bilaterais em vias de acumulação. Muito cedo, portanto, agrega-se ao universalismo uma variável de seletividade que se concretiza na definição de relações prioritárias com determinados países e regiões, através da barganha em diversos movimentos: por vezes, oferece-se como trunfos a renovação do diálogo e a aproximação de posições políticas, em outras, oportunidades de grandes projetos conjuntos e a penetração comercial recíproca [...]. O universalismo seletivo resultante desta visão pragmática de formulação e implementação da Política Exterior tem permitido a escolha de parceiros preferenciais, aos quais se atribui atenção diplomática privilegiada, com o objetivo de lhes conferir densidade política e econômica, o que permitiria a auferição de ganhos concretos de lado a lado. Este movimento, recorrente na história da política exterior do Brasil, pode ser conceituado como construção de Parcerias Estratégicas (LESSA, 1998, p. 31).

Vale dizer, ainda, que Lessa (1998) situa esta primeira geração de parcerias estratégicas⁹ dentro de uma das vertentes históricas do universalismo, o universalismo como válvula de escape, em que o Brasil construiu parcerias estratégicas com vistas a enfrentar situações adversas nos planos político e econômico, num movimento essencialmente reativo (LESSA, 1998). Dessa forma, foi a própria parceria fundamental do Brasil com os EUA – ou, conforme a tipologia desenvolvida por Renard (2010), a parceria estratégica essencial – que deu origem à necessidade de diversificação dos vínculos externos do país e ao consequente delineamento da ideia de parcerias estratégicas na prática externa brasileira¹⁰ (LESSA, 2013). Importante notar que todos os conceitos apresentados por Lessa são amalgamados pelo desenvolvimento econômico enquanto resultante da percepção do interesse nacional, ou seja, pela estratégia de desenvolvimento nacional, que seria o grande orientador da atuação do Brasil no plano externo desde a década de 1930 (LESSA, 1998).

Vaz (1999), num esforço de teorização das parcerias estratégicas na prática externa brasileira, sublinha igualmente o papel do desenvolvimento econômico na construção das mesmas, definindo-as como um

[...] relacionamento privilegiado, em nível bilateral, para a realização de interesses (não necessariamente comuns), tidos como importantes para consecução de objetivos internos e/ou externos de parte dos Estados que as constituem. Argumenta-se que a

⁹ Lessa (2010) se refere às parcerias estratégicas dos anos 1970 e 1980 como parcerias de primeira geração, em contraposição à “nova geração” de parcerias estratégicas, constituída pelas parcerias firmadas a partir dos anos 1990, e na qual está inserida a Parceria Estratégica Brasil-UE.

¹⁰ Importante acrescentar que, além da parceria estratégica fundamental do Brasil com os EUA, que teria concedido medida e intensidade à organização do sistema brasileiro de relações internacionais, especialmente entre os anos 1945 e 1990, Lessa afirma que as relações do Brasil com a Argentina podem ser entendidas como uma “relação estruturante”, ou seja, como uma parceria fundamental, uma vez que as “relações com a Argentina condicionaram o desenvolvimento da política brasileira em relação à América do Sul” (LESSA, 2010, p. 122, tradução nossa).

construção de parcerias, pelo Brasil, esteve sempre voltada para o acesso a recursos, insumos e oportunidades a serem canalizados para o processo de desenvolvimento [...] (VAZ, 1999, p. 52).

Também esse autor, em consonância com Lessa (1998, 2010), entende o universalismo diplomático do Brasil como um importante condicionante das parcerias estratégicas. Seu entendimento do conceito de universalismo, no entanto, se revela menos estanque do que aquele proposto por Lessa (1998), englobando, de certa forma, manifestações do pragmatismo verificado na atuação externa do país. Portanto, na perspectiva do autor,

O universalismo deve também ser entendido como resultante do entrelaçamento de injunções domésticas e externas, os quais, por sua vez, condicionam os objetivos e estratégias de desenvolvimento, e, por conseqüência, as prioridades de política externa, o leque de opções de relacionamento, e, por fim, o estabelecimento de parcerias internacionais¹¹ (VAZ, 1999, p. 54).

Os acontecimentos da década de 1990, no entanto, geraram uma profunda mudança no sistema internacional, que, por sua vez, influenciou as estratégias de inserção internacional dos Estados e condicionou suas estratégias de desenvolvimento. Com o fim da bipolaridade, ganharam força as tendências de valorização do multilateralismo nos planos político e econômico e de estabelecimento e sofisticação dos processos de integração regional, além do surgimento de novos temas na agenda internacional, tais como meio-ambiente, desenvolvimento sustentável, direitos humanos, democracia, migração, etc (LESSA, 2010). A partir dessa mudança sistêmica pode-se compreender a emergência da outra vertente histórica do universalismo na política externa brasileira, o universalismo enquanto seletividade, em que o país se deparou com a desproporção entre a universalidade de seus interesses externos e seus escassos recursos para atingi-los, num contexto de reestruturação da macroestrutura de poder que passou a apresentar maiores oportunidades de participação para atores até então periféricos, tais como o Brasil (LESSA, 1998).

Dessa forma, a discrepância entre os objetivos no plano externo, aliada aos esforços de adaptação à nova ordem internacional, e os recursos diminutos do país (basta recordar as tentativas de estabilização econômica da década de 1990) o levaram a qualificar o universalismo por meio de parcerias estratégicas com atores considerados particularmente relevantes. Portanto, “a ideia de *parceria estratégica* passa a ser explorada para precisar as interações que permitem ganhos substantivos numa cena internacional caracterizada pelos crescentes apertos das margens de decisão” (LESSA, 1998, p. 37, grifo do autor). É esse, então,

¹¹ Por “parcerias internacionais”, leia-se “parcerias estratégicas”.

o contexto de surgimento da “nova geração” das parcerias estratégicas brasileiras, conforme proposto por Lessa (2010), que passaram a apresentar uma tendência à estruturação, tanto em âmbito bilateral como inter-regional, e que ganharão força não só na prática externa brasileira, mas também na retórica diplomática do país, especialmente na década de 2000.

A política externa brasileira tomou um novo perfil a partir de 2003, consequência não só da solidificação da ordem internacional inaugurada na década anterior, mas também das mudanças no cenário doméstico, ocasionadas pela chegada de Lula da Silva ao poder (2003-2010), apresentando, porém, linhas de continuidade em relação à década de 1990. Os traços da política externa sob Lula da Silva foram objeto de inúmeros trabalhos acadêmicos e ainda hoje são amplamente discutidas. Nesse sentido, o consagrado trabalho de Cervo e Bueno (2011) situa a evolução do modelo brasileiro de inserção internacional nos marcos do Paradigma Logístico¹², a partir do qual se defenderam “o liberalismo de mercado com regras de reciprocidade de benefícios, a expansão dos negócios no exterior pela via do comércio e da internacionalização de empresas brasileiras e, enfim, o reforço de poder para influir sobre o ordenamento global e os regimes setoriais” (CERVO; BUENO, 2011, p. 528).

E, nesse contexto, três objetivos perseguidos pela política externa à época lançam luzes ao novo ímpeto adquirido pelo universalismo da diplomacia brasileira que, segundo Lessa (2010), acarretou um esvaziamento de sentido e a vulgarização da ideia de parceria estratégica na prática diplomática brasileira. O primeiro objetivo foi a busca por um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas; o segundo, a restauração de canais econômicos tradicionais (EUA, UE, América do Sul) e a valorização de relações econômicas pouco exploradas (continentes africano e asiático e o mundo árabe); e o terceiro, a abertura de espaços para as empresas brasileiras, especialmente as de setores considerados estratégicos. Objetivos dessa envergadura exigiram inúmeros esforços, tais como os de expansão das relações bilaterais do país, com a sofisticação da agenda de cooperação com parceiros tradicionais, assim como a extensão da rede diplomática brasileira a regiões outrora esquecidas. Tais esforços de extensão da rede diplomática levaram à vasta utilização do adjetivo “estratégico” para caracterizar relações, ainda que modestas, estabelecidas com os mais diversos atores, introduzindo, dessa forma, um senso de oportunidade e urgência no discurso brasileiro, num contexto de atualização do perfil internacional do país (LESSA, 2010).

¹² Segundo os autores, o Paradigma Logístico foi desenvolvido a partir do pressuposto de que à política externa corresponde a promoção do interesse nacional – atrelado ao desenvolvimento – e a partir da apropriação do propósito de democratização da globalização (CERVO; BUENO, 2011).

Portanto, a década de 2000 presenciou a vulgarização da ideia de “parceria estratégica”, posto que diversas relações bilaterais com atores com distintos graus de importância na prática externa do país e nem tão fundamentais para a ampliação da capacidade de realização dos seus interesses passaram a ser qualificadas como “estratégicas”. Nesse sentido, com uma boa dose de humor e “[...] guardando as devidas proporções, pode-se afirmar que a ideia de *melhores amigos* somente faz sentido para quem tem muitos amigos” (LESSA; OLIVEIRA, 2013, p. 10, grifo do autor). Ainda, a proliferação das parcerias estratégicas fez com que a expressão não mais sinalizasse, necessariamente, importância, relevância e prioridade no pensamento estratégico da política externa (ABREU, 2008), levando, na perspectiva de Lessa (2010), à criação de um problema epistemológico.

O problema epistemológico levantado por essa “nova geração” de parcerias estratégicas é precisamente a perda de significado e de importância do conceito como estabelecido pela experiência internacional do Brasil. Uma parceria estratégica deixa de ser, então, a expressão de uma agenda definida bilateralmente em função de convergência política e projetos econômicos e se torna um mero rótulo. O que pode acontecer é que sob esse rótulo projetos complexos e agendas potencialmente válidas sejam implementadas, mas seria de se esperar que visões essencialmente normativas da realidade do relacionamento em questão predominassem (LESSA, 2010, p. 120, tradução nossa).

Apesar das críticas tecidas à nova geração de parcerias estratégicas do país, Lessa (2010) parece relativizá-las ao afirmar que a reavaliação do significado de parceria estratégica, conforme estabelecido na experiência internacional do Brasil durante as décadas de 1970 e 1980, se justificou pelos esforços de atualização do perfil da política externa do país sob os governos Lula da Silva. A conjuntura internacional favorável da década de 2000 permitiu ao país instrumentalizar ativos diplomáticos – tais como as parcerias estratégicas – retirados de sua práxis internacional, dando continuidade a uma tendência que já se esboçava em meados da década de 1990, a fim de conservar as relações com os parceiros tradicionais e forjar novas relações com outros atores. Na visão do autor, ainda que muitas das parcerias estratégicas atuais tenham sido geradas por um senso de oportunidade, seus efeitos benéficos serão duradouros à medida que visões de mundo compartilhadas e os resultados dessas parcerias contribuirão para a estratégia de desenvolvimento nacional e para a ação internacional autônoma do Brasil. Mas, para isso, é necessário que estruturas que facilitam a concertação de mecanismos de coordenação política e de agendas específicas sejam estabelecidas (LESSA, 2010).

A título de síntese, a discussão sobre as parcerias estratégicas na prática externa brasileira desenvolvida por Lessa (1998, 2010, 2013) as enquadra em dois momentos históricos distintos. Um primeiro momento são as décadas de 1970 e 1980, em que o país aliou a

universalidade de sua diplomacia à necessidade de aproximações seletivas, motivadas pela conjuntura, consistindo num movimento mais reativo do que ativo, com vistas à continuidade do processo de desenvolvimento econômico iniciado anos antes. Já um segundo momento são os anos 1990 e 2000, época em que ganhou forma o universalismo enquanto seletividade, no qual o país se deparou com a desproporção entre a universalidade de seus interesses externos e seus escassos recursos para atingi-los, num contexto mais amplo de mudança sistêmica, terminada a Guerra Fria. Pode-se afirmar, pois, que as parcerias estratégicas, nos dois momentos históricos, estão vinculadas à estratégia de desenvolvimento nacional, dependente de abundantes recursos, e que são condicionadas por alguns dos principais vetores da política externa brasileira, tais como o universalismo e o pragmatismo. Nesse sentido, Lessa entende que “a ideia de parcerias estratégicas adquiriu um significado inequívoco na experiência internacional do Brasil” (LESSA, 2010, p. 118, tradução nossa) enquanto “relações políticas e econômicas prioritárias reciprocamente remuneradoras, constituídas a partir de um patrimônio de relações bilaterais universalmente configurado” (LESSA, 1998, p. 31), mas que seu significado foi, decorrente das mudanças a nível sistêmico e conjuntural, vulgarizado nas décadas subsequentes. Ainda assim, tal vulgarização e a utilização da expressão como rótulo são justificadas, dados os benefícios que daí podem ser auferidos.

Blanco (2015) faz um interessante balanço da visão defendida por Lessa (2010) ao apontar o que ele considera inconsistências no trabalho do autor brasileiro. Primeiro, afirma que o Brasil não implementa parcerias estratégicas desde os anos 1970, uma vez que as parcerias estratégicas seriam essencialmente distintas dos acordos de cooperação firmados à época. A seguir, assume que o maior problema com a argumentação desse autor é a crença de que a ideia de parceria estratégica tenha um significado fixo, com a conseqüente afirmação de que as parcerias estratégicas dos anos recentes representam uma vulgarização do antigo conceito. Segundo Blanco (2015), ainda que tenham assumido uma faceta mais normativa e indistinta, as parcerias estratégicas atuais não deveriam ser encaradas como negativas, tal como o termo “vulgarização” sugere. Por fim, elogia os esforços de Lessa (2010) ao analisar um caso específico, o brasileiro, concedendo à expressão um significado preciso na prática externa desse país, em contraposição a uma generalização da ideia de parceria estratégica. Ademais, não deixa de reconhecer que o trabalho aponta para as diferenças existentes entre as primeiras parcerias estratégicas do Brasil e as da nova geração.

A visão de Blanco (2015), bem fundamentada, é um contraponto interessante à de Lessa (2010), um dos poucos autores brasileiros que desenvolve uma discussão mais acabada sobre o

conceito de parceria estratégica. No entanto, acredita-se que Lessa (2010) e Blanco (2015) têm pontos de partida diferentes. Enquanto o autor brasileiro entende as parcerias estratégicas de maneira mais ampla e no contexto da prática externa brasileira, Blanco (2015) se esforça por construir uma definição de parceria estratégica mais universal, tendo em mente as estabelecidas a partir da década de 1990. Ademais, Lessa (2010) enriquece o debate ao apontar como alguns dos principais vetores da política externa brasileira condicionam o estabelecimento das parcerias estratégicas do país.

Outro autor que se destaca por suas contribuições sobre o tema é Alcides Costa Vaz. Apesar de fazer referências aos trabalhos de Antônio Carlos Lessa, apontando o estabelecimento de parcerias estratégicas enquanto manifestação do universalismo seletivo da política externa do país, o autor traz alguns elementos novos que merecem ser sublinhados. Enquadra as parcerias estratégicas como uma expressão operacional do universalismo, apontando também para a abordagem flexível e circunstancial que elas podem adquirir, dada a inexistência de um documento oficial que reúna as bases conceituais e as prioridades da política externa brasileira. Além disso, Vaz (2014) agrupa as parcerias estratégicas em três gerações, diferentemente de Lessa (2010).

A primeira geração de parcerias bilaterais – o autor destaca que o termo “parcerias estratégicas” ainda não havia sido cunhado – consistiu na busca por recursos financeiros, materiais e tecnológicos por meio de uma aproximação com países e setores específicos, que acabaram por conceder uma maior independência ao país em relação aos EUA. A segunda geração está situada na segunda metade da década de 1980, momento em que o Brasil se voltou ao mercado regional, enquadrando as relações com a Argentina como prioritárias, ainda que elas, nessa época, não se tenham dado nos marcos de uma parceria estratégica formal. A terceira geração, por sua vez, corresponde às parcerias estratégicas firmadas a partir do primeiro governo Lula da Silva (2003-2006), quando as parcerias estratégicas se transformaram em uma ferramenta diplomática com vistas a fortalecer o engajamento brasileiro nas mais diferentes esferas. Nesse sentido, as parcerias estratégicas da terceira geração “contrastaram com a concepção prévia do Brasil de parcerias estratégicas como instrumentos estritamente bilaterais projetados para perseguir objetivos domésticos limitados” (VAZ, 2014, p. 10, tradução nossa).

Pode-se notar que essa classificação das parcerias estratégicas, conforme proposta pelo autor, utiliza marcos temporais bem determinados. Enquanto a primeira geração se inicia em 1975, com o estabelecimento das parcerias bilaterais com a Alemanha e o Japão, ela dá lugar à segunda geração em 1985, com a chegada de José Sarney à presidência do país e o

fortalecimento das relações com a vizinha Argentina. Já a terceira geração tem início com Lula da Silva em 2003. Assim sendo, as parcerias estratégicas firmadas sob os mandatos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2001) estão inseridas na segunda geração, apesar de se assemelharem muito mais às parcerias estratégicas da terceira geração.

Vaz (2014) não deixa de notar os esforços da política externa no final da década de 1990, momento em que o Brasil deu os primeiros passos no estabelecimento de relações mais estreitas com potências emergentes, tais como a China, a Índia, a Rússia e a África do Sul, assim como chama atenção para a revitalização das relações com alguns países desenvolvidos, com quem se firmaram parcerias estratégicas (casos do Reino Unido, em 1997, e da Alemanha, em 2002), que versavam sobre a reforma da Organização das Nações Unidas (ONU), o fortalecimento do comércio e do investimento, a cooperação tecnológica e a sustentabilidade. Dado que a Parceria Estratégica Brasil-UE pertence à nova geração de parcerias estratégicas, de acordo com a tipologia de Lessa (2010), ou à terceira geração, conforme a tipologia proposta por Vaz (2014), entende-se necessário abordar a dimensão institucional e os mecanismos das mais recentes parcerias estratégicas firmadas pelo país e, para isso, a consulta ao trabalho de Vaz (2014) se faz imprescindível.

Quadro 1 – Parcerias Estratégicas do Brasil

Parceiro	Documentos básicos	Áreas
Argentina	Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento (1988) e acordos bilaterais	Diálogo político, comércio, investimento, educação, cultura, turismo, segurança, defesa, cooperação técnica, meio-ambiente, ciência e tecnologia, justiça, políticas sociais, energia nuclear, espaço, integração regional
Reino Unido	Comunicado Conjunto, acordos bilaterais e Plano de Ação Conjunta (1997)	Diálogo político, reforma da ONU, comércio, investimento, finanças, ciência e tecnologia, saúde, educação, meio-ambiente, direitos humanos, erradicação da pobreza, defesa, gestão pública
Alemanha	Plano de Ação Conjunta (2002)	Diálogo político, reforma da ONU, comércio, investimentos, meio-ambiente, ciência e tecnologia, tecnologia da informação, espaço, transporte
Peru	Comunicado Conjunto, Plano de Ação Conjunta e acordos bilaterais (2003)	Comércio, investimento, meio-ambiente, energia, ciência e tecnologia, educação, políticas sociais, defesa, integração da infraestrutura, cultura, combate ao tráfico de drogas e crime organizado
Espanha	Comunicado Conjunto e Plano de Ação Conjunta (2003)	Diálogo político, reforma da ONU, desenvolvimento socioeconômico
Índia	Acordos bilaterais (2004)	Diálogo político, assistência para o desenvolvimento, comércio, investimentos, segurança, defesa, ciência e tecnologia, inovação, cultura, educação, energia, alívio da pobreza, agricultura, meio-ambiente
Venezuela	Comunicado Conjunto (2005)	Energia, mineração, alfândega, indústria, comércio, agricultura familiar, reforma agrária,

Parceiro	Documentos básicos	Áreas
		turismo, aquicultura, pesca, ciência e tecnologia, cooperação militar
França	Acordos bilaterais e Plano de Ação Conjunta (2005)	Fronteiras, segurança, recursos hídricos, saúde, educação, ciência e tecnologia, energia nuclear, meio-ambiente
União Europeia	Plano de Ação Conjunta (2007)	Diálogo político, comércio, investimentos, sustentabilidade, energias renováveis, segurança, defesa, ciência e tecnologia, educação, cultura, assistência para o desenvolvimento, atividades espaciais, sociedade da informação
África do Sul	Comunicado Conjunto e Plano de Ação Conjunta (2007)	Diálogo político, direitos humanos, governança, educação, segurança, defesa, comércio, turismo, transportes, agricultura, segurança alimentar, responsabilidade social, cooperação técnica, saúde, tecnologia da informação, energia, trabalho, políticas sociais
Rússia	Declaração Conjunta e Plano de Ação Conjunta (2008)	Diálogo político, ciência e tecnologia, espaço, questões militares, energia, comércio, agricultura, saúde, educação, cultura, esportes
Finlândia	Comunicado Conjunto e Plano de Ação Conjunta (2008)	Diálogo político, reforma da ONU, comércio, meio-ambiente, ciência e tecnologia, educação, inovação, defesa, turismo
Suécia	Plano de Ação Conjunta (2008)	Comércio, ciência e tecnologia, direitos humanos, educação, energias renováveis, meio-ambiente, defesa, reforma da ONU, desarmamento nuclear
Suíça	Memorando de Entendimento (2008)	Direitos humanos, segurança, meio-ambiente, segurança energética, alívio da pobreza
Ucrânia	Comunicado Conjunto e acordos bilaterais (2009)	Atividades espaciais, educação, energia, saúde, agricultura
Indonésia	Comunicado Conjunto e Plano de Ação Conjunta (2009)	Biogenética, biocombustíveis, ciência e tecnologia, cooperação técnica, energias renováveis, defesa, mineração, inclusão social
China	Comunicado Conjunto e Plano de Ação Conjunta (2009)	Diálogo político, assuntos multilaterais, cooperação inter-regional, assuntos consulares, comércio, energia, mineração, finanças, agricultura, cooperação espacial, ciência e tecnologia, inovação, cultura, educação
Itália	Comunicado Conjunto, acordos bilaterais e Plano de Ação Conjunta (2010)	Diálogo político, cooperação judicial, cooperação de defesa e militar, espaço, comércio, finanças, pequenas e médias empresas, energia, turismo, saúde, cooperação descentralizada, esportes, cooperação trilateral
Turquia	Comunicado Conjunto e Plano de Ação Conjunta (2010)	Energia, defesa, agricultura, ciência e tecnologia, cultura, defesa, comércio, investimento, meio-ambiente, combate do crime organizado e do terrorismo
Angola	Comunicado Conjunto (2010)	Energia, saúde, educação, agricultura, defesa, segurança pública, comércio, investimento, finanças, segurança alimentar, indústria naval, mineração, educação, esportes
Noruega	Comunicado Conjunto e Plano de Ação Conjunta (2011)	Energia, meio-ambiente, direitos humanos
Austrália	Comunicado Conjunto e Plano de Ação Conjunta (2012)	Comércio e investimento, mudança climática e meio-ambiente, agricultura, mineração, energia (incluindo biocombustíveis), educação, cultura, união de povos

Fonte: Adaptado de Vaz (2014).

O Quadro 1 reúne as parcerias estratégicas formalmente estabelecidas pelo Brasil, ou seja, estabelecidas através de declarações ou comunicados conjuntos¹³. Das vinte e duas parcerias estratégicas, dez foram firmadas com países desenvolvidos (Reino Unido, Alemanha, Espanha, França, Finlândia, Suécia, Suíça, Itália, Noruega e Austrália), cinco com países emergentes (Índia, África do Sul, Rússia, China e Turquia), seis com países em desenvolvimento (Argentina, Peru, Venezuela, Ucrânia, Indonésia e Angola) e uma com a UE, união econômica e política. Como se pode inferir do quadro, o escopo das parcerias estratégicas é bastante amplo e a inclusão de temas relacionados à governança global se revela uma tendência. Também são frequentes tópicos como comércio, finanças, cultura, educação, ciência e tecnologia, defesa e meio-ambiente. Apresentando um maior grau de estruturação e institucionalização, grande parte dessas parcerias estratégicas são pautadas por Planos de Ação Conjunta que apresentam objetivos – normalmente amplos – e uma série de medidas em áreas definidas como prioritárias, os quais guiam a parceria durante um determinado período de tempo. Encontros regulares, a nível presidencial e ministerial, acontecem com o intuito de avaliar o andamento dos Planos de Ação Conjunta e das iniciativas daí decorrentes, assim como de fortalecer o diálogo político entre os parceiros (VAZ, 2014).

Dentre os objetivos que levaram o Brasil a ampliar o número de parcerias estratégicas formais com diversos atores estão a busca pelo desenvolvimento e aprimoramento das capacidades tecnológicas do país, o fortalecimento do engajamento mútuo e a expansão das relações bilaterais com países selecionados, tanto desenvolvidos quanto em desenvolvimento, e os esforços por reformular os mecanismos de governança e as instituições e regimes multilaterais. São, sem dúvida, objetivos ambiciosos, e que, num balanço rápido, foram apenas parcialmente atingidos com algumas das parcerias estratégicas estabelecidas. Enquanto as iniciativas com os parceiros desenvolvidos se revelaram úteis no tocante ao primeiro objetivo, as parcerias com os países em desenvolvimento contribuíram para o fortalecimento da cooperação Sul-Sul e para o aumento da presença brasileira em outras regiões. Portanto, o número e o escopo das parcerias estratégicas brasileiras contemporâneas, conforme apresentados pelo Quadro 1, refletem os múltiplos interesses da política externa brasileira sob os mandatos de Lula da Silva, assim como a flexibilidade da ideia de parceria estratégica, decorrente da inexistência de um conceito bem delimitado, ao menos oficialmente, no contexto da ação externa do país (VAZ, 2014).

¹³ Durante os mandatos de Lula da Silva, houve, ainda, outros atores que foram referidos como “estratégicos” na retórica diplomática, mas com quem nenhuma parceria estratégica foi formalizada: Chile, México, Colômbia, Canadá, Namíbia, Marrocos e República Democrática do Congo (VAZ, 2014).

Sendo assim, pode-se concluir que não há um conceito unívoco de parceria estratégica sob a perspectiva brasileira. As distintas tipologias propostas pelos autores supracitados, no entanto, auxiliam na compreensão da concepção de parceria estratégica e da sua instrumentalização na política externa do país, chamando atenção para os fatores externos – ou seja, aqueles que dizem respeito à ordem sistêmica e à conjuntura – e domésticos que influenciaram o estabelecimento de parcerias bilaterais com objetivos domésticos limitados, num primeiro momento, e o de parcerias estratégicas estruturadas, com um alto grau de institucionalização e de teor mais normativo, num segundo momento. Tendo em vista o tema do presente trabalho, tem especial relevância a compreensão das características da nova (ou terceira) geração de parcerias estratégicas brasileiras, na qual está inserida a Parceria Estratégica Brasil-UE. Mas para que se possa analisá-la satisfatoriamente, faz-se necessário discutir as parcerias estratégicas nos marcos da Política Externa e de Segurança Comum (PESC) da UE.

2.3 AS PARCERIAS ESTRATÉGICAS SOB A PERSPECTIVA EUROPEIA

O gérmen da UE encontra-se na Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), criada em 1951, que reuniu a França, Alemanha Ocidental, Itália e Benelux (Bélgica, Países Baixos e Luxemburgo) em uma organização que tinha como objetivos a livre movimentação do carvão e do aço e o livre acesso a fontes de produção. Já em 1957 a CECA foi transformada em Comunidade Econômica Europeia (CEE) pelo Tratado de Roma, e a CEE, por sua vez, se converteu em UE pelo Tratado de Maastricht em 1992. O Tratado de Maastricht (1992) e o Tratado de Amsterdã (1997) criaram uma estrutura para a política externa europeia, com o estabelecimento da PESC, em 1992, e da função do alto representante da PESC, em 1997. Mas foi apenas em 2007, com o Tratado de Lisboa, que as disposições de política externa da UE foram reunidas sob um tratado. Nessa ocasião também foram criados o cargo de Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança/Vice-Presidente da Comissão Europeia (AR/VP) e o Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE), dentre outras realizações (COSTA, 2017).

Considerando a estrutura atual¹⁴, participam na formulação e posterior execução da política externa europeia o Conselho Europeu, o Conselho da UE e a Comissão Europeia (CE),

¹⁴ Este trabalho certamente não pretende esgotar a discussão sobre a complexa estrutura da política externa da UE, com sua pluralidade de agentes, métodos e instrumentos. Para isso, indica-se a leitura de Costa (2017), que

de maneira direta, e o Parlamento Europeu, de maneira marginal. O Conselho Europeu, formado por seu presidente permanente, pelos chefes de Estado ou governo dos países membros do bloco, pelo presidente da Comissão e pelo AR/VP, não só traça as diretrizes da estratégia de ação externa da UE, ao identificar interesses e objetivos, como também define o processo de tomada de decisão por meios da elaboração de suas Conclusões e Decisões. Já o Conselho da UE, composto pelos representantes dos países membros em nível ministerial, adota decisões referentes a questões de política externa, fazendo uso, para isso, de diversos procedimentos de tomada de decisão. A atuação da CE, por sua vez, não produz tanto impacto sobre a formulação da política externa, mas certamente a influencia por meio de decisões orçamentárias, que acabam por interferir no engajamento da PESC. Tem especial relevância para o desenvolvimento deste trabalho o SEAE, cuja estrutura é análoga à de um Ministério das Relações Exteriores. Consiste num órgão funcionalmente autônomo e à sua estrutura estão unidas mais de cento e quarenta delegações europeias, equivalentes às embaixadas (COSTA, 2017). A Delegação da União Europeia no Brasil tem um importante papel na condução da Parceria Estratégica Brasil-UE, especialmente no que diz respeito à cooperação de teor técnico, materializada nos Diálogos Setoriais, que serão explicados mais adiante.

É possível, portanto, falar de uma política externa da UE, que consiste nas ações políticas levadas a cabo por atores externos enquanto ações da UE, as quais podem ser entendidas, por sua vez, como o resultado do sistema de governança, dotado de diversos níveis, em matéria de política externa (LUCARELLI, 2006). Dessa forma, o bloco goza de soberania e é reconhecido como um sujeito de direito internacional e, justamente por gozar de personalidade jurídica internacional, pode assinar tratados e estabelecer parcerias estratégicas com atores estatais extracomunitários. Mas deve-se ter em mente que a evolução da integração europeia e de sua política externa, assim como a intersecção de suas competências intergovernamentais e supranacionais, são processos complexos, marcados por contingências, e que superam amplamente o escopo desta subseção. Pode-se afirmar, ainda, que “não raro as injunções de política interna e as rivalidades político-partidárias, em particular em época de eleições nacionais, interferem despropositada e negativamente” na coordenação da política externa do bloco (MARTINS, 2013, p. 230). Contudo, interessa ressaltar que, apesar da existência de distintas abordagens teóricas que procuram enquadrar e compreender a UE,

apresenta a estrutura do bloco europeu, descrevendo as principais atribuições e métodos de trabalho de cada um de seus órgãos.

No fim a conclusão mais importante que pode ser tirada [...] é a de que a UE é um ator político internacional *sui generis* e extremamente complexo. Ela se destaca no sistema internacional não só em razão de sua capacidade soberana própria, mas também pelo fato de que é um ator político internacional mais proeminente do que a maioria dos Estados. A UE não é apenas uma outra unidade no sistema, é um player global capaz de definir a agenda internacional. É um ator que vive os dilemas associados à dicotomia intergovernamental/supranacional, mas que tem uma agenda própria e busca a implementação de uma estratégia que lhe permita perseguir seus interesses pragmáticos e normativos. Ademais, e isso deve ser ressaltado, é um ator cujo discurso de política externa projeta a ideia de um ator interessado em assumir a responsabilidade pelo desenvolvimento de uma sociedade internacional mais cooperativa e estável (BLANCO, 2015, p. 83, tradução nossa).

Ainda que seja considerada e, efetivamente, atue como um *player* global no sistema internacional, a UE se diferencia de outros *players* ao exercer um “poder civil”, uma vez que seu “papel internacional está ligado à ‘natureza’ da própria política e sua ‘força’ e ‘novidade’ estão baseadas na habilidade de extensão de seu próprio modelo de garantia de estabilidade e segurança através de meios econômicos e políticos ao invés de militares” (DUCHÊNE, 1972¹⁵ apud BLANCO, 2015, p. 84, tradução nossa). O poder civil da UE pode ser entendido como um produto dos ideais de paz e estabilidade que animaram o processo de integração europeia, especialmente em seus anos iniciais, enquanto uma de suas consequências é o exercício de um poder normativo por parte do bloco. Ele está relacionado à própria base normativa da UE, que se originou e evoluiu de maneira singular, a partir de declarações, tratados, critérios e condições alicerçadas em cinco normas centrais: paz, liberdade, democracia, Estado de direito e direitos humanos. Nesse sentido, o poder normativo europeu se manifesta em um sentido ontológico, na medida em que a UE pode ser conceituada como um agente modificador das normas do sistema internacional, em sentido positivista, uma vez que age com vistas a mudar as normas que o regem e, por fim, em sentido normativo, uma vez que deveria atuar de maneira a estender suas normas no sistema internacional (MANNERS, 2002).

Apesar do extenso debate acadêmico sobre se a UE é ou permanecerá sendo um poder normativo, parece haver um maior consenso quanto à existência de um componente normativo em sua política externa (BLANCO, 2015). Pode-se argumentar que tal componente ficou mais evidente ao se deparar com menos entraves, em virtude das modificações sistêmicas do sistema internacional durante as décadas de 1990 com a prevalência dos valores liberais, identificados com as supracitadas normas centrais da UE. Dessa forma, a política de poder em sentido clássico ficou cada vez mais em segundo plano, e a referência passou a ser a legitimidade da atuação do bloco, tanto interna como externamente (MARTINS, 2013). E é nesse contexto,

¹⁵ DUCHÊNE, François. Europe’s Role in World Peace. In: MAYNE, Richard (Org.). **Europe Tomorrow: Sixteen Europeans Look Ahead**. London: Fontana, 1972.

mais especificamente após os ataques de 11 de setembro de 2001, que estão situadas as primeiras menções às parcerias estratégicas da UE.

Ainda que as parcerias sejam definidas como um princípio da atuação do bloco europeu no plano externo (conforme estabelecido pelo Artigo 21 do Tratado de Maastricht), a existência das parcerias estratégicas foi reconhecida na Estratégia Europeia de Segurança, intitulada *A Secure Europe in a Better World* e publicada em 2003 (FERREIRA-PEREIRA; VIEIRA, 2016). A primeira parte do documento trata dos desafios globais e das principais ameaças à ordem internacional no contexto pós-Guerra Fria, com destaque para as ameaças à segurança internacional. Já a segunda apresenta os objetivos estratégicos do bloco frente a esse cenário, enquanto a terceira estabelece as implicações para a política da UE. Um dos objetivos estratégicos elencados é o estabelecimento de uma ordem internacional baseada num multilateralismo efetivo, uma vez que “o desenvolvimento de uma sociedade internacional mais forte, de instituições internacionais que funcionem bem e de uma ordem internacional baseada em regras é nosso objetivo” (COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, 2009b, p. 36, tradução nossa). Dessa forma, a UE se apresenta como um ator com ambições normativas e com a capacidade de reforçar o multilateralismo (BLANCO, 2015). Como consequência desse objetivo, o “Trabalho com Parceiros” torna-se uma necessidade da política externa do bloco, já que

Há poucos problemas, se é que existe algum, com os quais podemos lidar por conta própria. As ameaças descritas acima são ameaças comuns, compartilhadas com todos os nossos parceiros mais próximos. A cooperação internacional é uma necessidade. Precisamos perseguir nossos objetivos por meio da cooperação multilateral em organizações internacionais e de parcerias com atores-chave (COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, 2009b, p. 42, tradução nossa).

A seguir, as relações com os EUA são classificadas como “insubstituíveis”, sendo que o estabelecimento de uma “parceria efetiva e equilibrada com os EUA” se configura como um objetivo, enquanto “o respeito pelos valores comuns” tratará de reforçar as relações do bloco com a Rússia em direção a uma parceria estratégica. Significativo é o trecho em que se garante que “deveríamos procurar desenvolver parcerias estratégicas com o Japão, China, Canadá e Índia, assim como com todos aqueles que compartilham nossos objetivos e valores, e estão preparados para agir em seu apoio” (COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, 2009b, p. 42, tradução nossa).

Pode-se argumentar que não há uma definição clara de parceria estratégica no documento, uma vez que não são delimitados quais (ou até que ponto) objetivos e valores

devem ser compartilhados no contexto de seu estabelecimento e, sobretudo, o que estar preparados para agir em apoio a esses objetivos e valores significa – possíveis interpretações são o *status* desses países como potências regionais (no caso da China, como um poder global), suas robustas capacidades materiais ou a existência de vontade política suficiente para o estabelecimento de uma parceria estratégica. Mesmo que a expressão não tenha sido conceituada de maneira explícita e acurada, é possível enquadrar as parcerias estratégicas europeias, à luz da Estratégia Europeia de Segurança de 2003, como uma ferramenta da política externa comunitária com vistas ao reforço do multilateralismo como princípio fundamental da governança (FERREIRA-PEREIRA; VIEIRA, 2016).

Em 2008, no Relatório sobre a Execução da Estratégia Europeia de Segurança, os desafios e ameaças do sistema internacional são novamente apresentados, ao passo que na segunda parte do documento ganham destaque as medidas tomadas pelo bloco na construção de uma vizinhança mais estável. Já na terceira e última parte, fala-se do papel da Europa em um mundo que se transforma e no qual se reforça o papel das parcerias para a promoção de um multilateralismo efetivo. O chamado à construção de um multilateralismo efetivo ao redor do mundo, conforme proposto pelo Estratégia Europeia de Segurança de 2003, é reforçado, ao mesmo tempo em que se reconhecem os esforços de fortalecimento das parcerias da UE com vistas a atingir esse objetivo. Admite-se que “o parceiro-chave para isso e em outras áreas são os EUA”, mas também se reconhecem uma expansão substancial das relações com a China, o caráter próximo e de longa data das relações com o Canadá e com o Japão, a situação da Rússia como “um importante parceiro em assuntos globais” e a necessidade de desenvolver ainda mais as relações com a Índia (COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, 2009b, p. 24, tradução nossa).

Em relação ao documento anterior, quatro novos países são citados, Brasil, África do Sul, Noruega e Suíça, e deles se fala apenas que as relações cresceram em importância desde 2003¹⁶. O termo parceria estratégica é empregado duas vezes, mas, desta vez, não faz referência a nenhum país, e sim à parceria entre a UE e a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), que deve ser reforçada para uma melhor cooperação na administração de crises. O conceito de parceria estratégica é, portanto, novamente apresentado, mas não explicado. Inclusive, parece ampliar-se à medida que passa a qualificar a relação do bloco europeu com uma organização regional.

¹⁶ No que concerne ao entendimento do Brasil enquanto parceiro estratégico da UE, tem especial relevância o *Country Strategy Paper* (CSP) do Brasil, publicado em 2007, e que será analisado no segundo capítulo deste trabalho.

Mais recentemente, no documento intitulado *A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy* (ou simplesmente *EU Global Strategy*), de 2016, que compila as diretrizes da política externa comunitária e substitui a Estratégia Europeia de Segurança de 2003, pode-se notar uma mudança de ênfase, à medida que se fazem diversas referências à necessidade da construção de uma “Europa mais forte”, à promoção dos interesses dos cidadãos europeus e a diversos temas de ordem interna. Tal inflexão deve ser analisada e entendida a partir de uma conjuntura internacional bastante diferente da de 2003, caracterizada pela repercussão da crise econômica de 2008, pelo debate sobre os fluxos migratórios e pelas cisões no seio do bloco europeu daí decorrentes – vale lembrar que o referendo que levou ao *Brexit* se deu menos de um mês depois da publicação do *EU Global Strategy*.

De maneira geral, o documento se mostra bem estruturado e mais claro quanto aos princípios e prioridades a serem adotados na ação externa da UE. No tocante ao reforço do multilateralismo e à dinâmica das relações com terceiros atores, a linguagem se torna mais dura em comparação à de 2003, uma vez que a ordem internacional, na pluralidade de seus atores, se mostra menos disposta a acatar o multilateralismo e os custos impostos por ele. Ainda que se reconheçam o objetivo de “promover uma ordem global baseada em regras com o multilateralismo como princípio-chave” e a condição da UE como “um stakeholder global responsável”,

[...] a responsabilidade deve ser compartilhada. A responsabilidade anda de mãos dadas com a renovação de nossas parcerias externas. Na busca de nossos objetivos, chegaremos aos Estados, órgãos regionais e organizações internacionais. Trabalharemos com parceiros centrais, países com interesses semelhantes e agrupamentos regionais. Vamos aprofundar nossas parcerias com a sociedade civil e o setor privado como atores-chave em um mundo em rede (EUROPEAN EXTERNAL ACTION SERVICE, 2016, p. 8, tradução nossa).

Aqui, a ideia de parceria estratégica é ainda mais vaga. Esse termo só é utilizado para designar as relações com o Japão, a Índia e outros países da Associação de Nações do Sudeste Asiático (ANSEA) num movimento da diplomacia comercial europeia, disposta a assinar acordos de livre-comércio com algumas das mais pujantes economias asiáticas. Também se fala de trabalhar com “parceiros centrais como os EUA, com organizações regionais e com parceiros que pensam de maneira semelhante e parceiros estratégicos na Ásia, África e Américas” (EUROPEAN EXTERNAL ACTION SERVICE, 2016, p. 43, tradução nossa). É só no relatório que avalia o segundo ano de implementação das diretrizes do *EU Global Strategy* que se faz menção à dimensão institucional das parcerias estratégicas estabelecidas pela UE, ao serem citados os acordos estabelecidos com o Canadá e o Japão (EUROPEAN EXTERNAL ACTION SERVICE, 2018).

De fato, o termo parceria estratégica nunca foi definido de maneira clara e precisa em nenhum documento da UE a nível legal ou político e, dessa forma, as parcerias estratégicas europeias foram se desenvolvendo de diferentes maneiras e em diferentes graus, sendo estabelecidas em uma base *ad hoc* (FERREIRA-PEREIRA; VIEIRA, 2016). Pode-se argumentar que a imprecisão do conceito de parceria estratégica no contexto da ação externa do bloco europeu e a ausência de uma definição explícita dos objetivos e valores que devem sustentá-las concedem à política externa comunitária uma boa dose de flexibilidade, como no caso brasileiro, que lhe permite estabelecer parcerias estratégicas com atores e conteúdo diversos.

A partir da experiência europeia, entende-se a posição de Blanco (2016), que problematiza um entendimento estático de parceria estratégica e sustenta, por sua vez, “uma abordagem que veja ‘parceria estratégica’ como um instrumento de ação com implicações perlocucionárias”, ou seja, como um instrumento capaz de modificar a posição dos atores dentro de uma relação e a própria dinâmica dessa relação (BLANCO, 2016, p. 16, tradução nossa). A partir da análise dos contextos linguísticos em que o termo parceria estratégica é empregado na ação externa da UE nos níveis sistêmico e bilateral, o autor apresenta três funções exercidas pelas parcerias estratégicas na prática externa europeia: a de rótulo que concede *status* e um grau de hierarquia na relação entre os atores, a de linguagem para a ação normativa associada à promoção do multilateralismo e a de estrutura discursiva que permite a constituição e reconstituição das regras das interações bilaterais.

Considerando o que foi exposto até agora, tem especial relevância a segunda função, a de linguagem para a ação normativa associada à promoção do multilateralismo. Pode-se afirmar que o emprego do conceito de parceria estratégica na política externa da UE é resultado de seu poder normativo em sentido normativo, isto é, o entendimento de que o bloco deve atuar de maneira a estender suas normas no sistema internacional, uma vez que, estabelecido tal objetivo, se necessita do apoio de outros atores para concretizá-lo. Nesse sentido, os parceiros estratégicos da UE podem ser entendidos como atores capazes de apoiar os esforços do bloco para provocar mudanças no sistema internacional através da “internalização de um conjunto particular de valores e normas” (BLANCO, 2016, p. 12, tradução nossa), adquirindo, dessa forma, uma função específica na difusão sistêmica dessas mesmas normas, identificadas com as cinco normas centrais da UE: paz, liberdade, democracia, Estado de direito e direitos humanos.

Por fim, cabe elencar quais são as atuais parcerias estratégicas do bloco europeu. Dada a multiplicidade do vocabulário do discurso da política externa europeia¹⁷, não é tarefa simples identificar quais são os parceiros estratégicos do bloco, uma vez que há atores com os quais se possuem acordos – casos do Brasil, México, África do Sul e Índia –, e outros que são apenas citados como parceiros estratégicos em documentos oficiais ou têm encontros regulares com a UE. Há ainda, os parceiros estratégicos não-estatais, que são a OTAN, a Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC) e o continente africano (BLANCO, 2016). De maneira geral, a literatura reconhece a existência de dez parceiros estratégicos: África do Sul, Brasil, Canadá, China, Coreia do Sul, EUA, Índia, Japão, México e Rússia (GREVI; KHANDEKAR, 2010, BLANCO, 2015, FERREIRA-PEREIRA; VIEIRA, 2016). Desses países, apenas os EUA não possuem uma parceria estratégica celebrada formalmente, seja por meio de declarações conjuntas ou encontros de cúpula. Apesar disso, o país é publicamente considerado o “parceiro-chave” e, dessa forma, tal relação pode ser entendida como uma parceria essencial (RENARD, 2010).

Quadro 2 – Parcerias Estratégicas da União Europeia

Parceiro	Ano	Áreas
EUA	–	Comércio, investimento, construção de coalizões, energias renováveis, segurança energética, desenvolvimento, segurança alimentar, saúde global, cibersegurança
Japão	2001	Comércio, investimento, crises regionais, ajuda internacional para África e Sul da Ásia, segurança nuclear, energia, mudança climática, ajudas de emergência, prevenção de desastres
Rússia	2003	Comércio, reforma, crescimento e competitividade da economia, energia
China	2003	Comércio, investimento, governança, cooperação para o desenvolvimento, missões de paz, reforço do multilateralismo
Canadá	2004	Segurança internacional, multilateralismo efetivo, comércio, investimento, direitos humanos, coordenação na ONU, não proliferação, contraterrorismo
Índia	2004	Comércio, ciência e tecnologia, contraterrorismo, segurança, energia, mudança climática, reforço do multilateralismo, cooperação para o desenvolvimento
Brasil	2007	Comércio, investimento, democracia, paz, desenvolvimento, energias renováveis, mudança climática, direitos humanos, segurança
África do Sul	2007	Comércio, cooperação para o desenvolvimento, temas sociais, educação, crime e justiça, energia, clima e governança global
México	2008	Assistência para o desenvolvimento, cooperação triangular na América Central, agenda global de desenvolvimento, cooperação multilateral
Coreia do Sul	2010	Comércio, democracia, missões de paz, mudança climática, tecnologia verde, pesquisa

Fonte: Adaptado de Grevi e Khandekar (2010).

¹⁷ Termos como “parceiro”, “país associado”, “candidato à adesão”, “potencial candidato à adesão” e “parceiro estratégico” não infreqüentemente qualificam atores de maneira sobreposta (BLANCO, 2016).

A partir do Quadro 2¹⁸, infere-se que a UE possui parcerias estratégicas com seis países emergentes (Rússia, China, Índia, Brasil, África do Sul e México) e quatro com países desenvolvidos (EUA, Japão, Canadá e Coreia do Sul). Os temas contemplados pelas iniciativas são diversos e é difícil estabelecer um padrão. No entanto, o que mais chama atenção é que o número de parcerias estratégicas com países emergentes é maior do que o número de parcerias com países desenvolvidos – que se reduzem a três se se consideram apenas as formalmente estabelecidas –, o que evidencia um reconhecimento e adaptação da UE à ordem multipolar. De fato, todos seus parceiros estratégicos podem ser considerados atores políticos internacionais ambiciosos, uma vez que fazem uso da política externa não só para obter ganhos econômicos, políticos e militares particulares, mas também para projetar poder para além de suas fronteiras e, dessa forma, ascender de posição no sistema internacional (BLANCO, 2015).

2.4 CONCLUSÃO DO CAPÍTULO

Apresentadas as parcerias estratégicas nas práticas externas brasileira e europeia, pode-se concluir que há diferenças significativas tanto na concepção do termo quanto na sua instrumentalização nas respectivas políticas externas, uma vez que as parcerias estratégicas são indissociáveis dos principais elementos estruturais das políticas externas do Brasil e da UE que, apesar de apresentarem semelhanças, principalmente em termos de princípios e valores, também guardam diferenças¹⁹. No caso do Brasil, o estabelecimento de parcerias estratégicas está condicionado pelo universalismo e pragmatismo e vinculado à estratégia de desenvolvimento nacional. Já no caso europeu, as parcerias estratégicas estão estreitamente relacionadas ao poder normativo exercido pelo bloco, que, além disso, propõe a construção de um sistema multilateral mais efetivo no qual possa, ainda assim, exercer um papel central. Nas últimas décadas, com o surgimento de parcerias estratégicas com um maior grau de estruturação e institucionalização, é notável que o Brasil tenha firmado tantas parcerias e com tão diversos atores. Tal diversidade justifica a tese da vulgarização da ideia de parceria estratégica na prática externa brasileira, conforme proposta por Lessa (2010). Já a UE se mostra mais seletiva, ao

¹⁸ O Quadro 2 reúne as principais temáticas das parcerias estratégicas da UE em traços gerais, a partir do interessante mapeamento de Grevi e Khandekar (2010), já que um levantamento mais completo do seu conteúdo suporia consultas minuciosas aos numerosos documentos gerados nos marcos dessas iniciativas.

¹⁹ GRATIUS, Susanne. **União Europeia e Brasil: O valor do multilateralismo nas relações internacionais**. Porto Alegre, UFRGS, 25 set. 2018. Palestra ministrada aos professores, alunos e funcionários da UFRGS e ao público externo.

menos quando se consideram suas parcerias estratégicas de dimensão institucional, dando preferência a iniciativas com países emergentes.

O fato de que, tanto para o Brasil quanto para a UE, a ideia de parceria estratégica ainda não esteja plenamente delimitada habilita e potencializa a análise desse fenômeno dentro de seu contexto específico, que é, neste caso, o contexto mais amplo das relações Brasil-UE. Pode-se argumentar que mais importante do que a existência de um conceito delimitado e definitivo comum de parceria estratégica, é necessário que cada ator compreenda o que o outro entende por parceria estratégica e o que dela espera auferir. Ademais, a inexatidão do conceito não retira a importância das parcerias estratégicas enquanto fenômeno das relações internacionais, ainda que nos últimos cinco anos elas não tenham sido um objeto de pesquisa tão frequente, ao menos na literatura brasileira de Relações Internacionais.

De fato, há vários questionamentos a serem respondidos por futuras investigações, tais como o das implicações de determinadas parcerias estratégicas a longo prazo, a repercussão (ou não repercussão) dessas iniciativas na construção de uma ordem multilateral mais efetiva e o seu potencial impacto no ambiente internacional, ao criar consequências normativas que interferem na natureza das interações internacionais. Com o intuito de avançar na investigação e na obtenção de uma resposta para o problema de pesquisa proposto, no próximo capítulo serão discutidas as relações Brasil-UE numa perspectiva histórica, assim como os fatores que levaram ao estabelecimento da Parceria Estratégica Brasil-UE, seu *modus operandi*, conteúdo e implicações.

3 ORIGEM E IMPLICAÇÕES DA PARCERIA ESTRATÉGICA BRASIL-UNIÃO EUROPEIA

Como será visto adiante, a reafirmação dos princípios e valores comuns ao Brasil e à UE é uma constante nas declarações conjuntas das cúpulas Brasil-UE. De fato, laços históricos, culturais e econômicos unem o Brasil e o bloco europeu. O Brasil foi o primeiro país latino-americano a estabelecer relações diplomáticas com a CEE e, no plano político, “Brasil e UE reconhecem-se como atores de um sistema internacional multipolar e em transformação” (BRASIL, 2018a). No plano comercial, o Brasil se destaca frente aos demais países da América Latina, representando 30,8% do comércio total da UE e detendo 48,5% do investimento total do bloco na região. Por sua vez, a UE é o segundo principal parceiro comercial do Brasil, responsável por 18,3% do seu comércio total e o maior importador de produtos agrícolas do país, enquanto o Brasil é o décimo primeiro parceiro comercial da UE, representando 1,7% de seu comércio total²⁰ (EUROPEAN COMMISSION, 2018b). Ademais, são numerosas e vastas as iniciativas de cooperação entre as duas partes. Nesse sentido, pode-se afirmar que, ao longo das seis últimas décadas, as relações Brasil-UE mantiveram elevada importância no quadro da política externa brasileira. Contudo, vale dizer que esse relacionamento passou por mudanças, tardando a se solidificar.

Este capítulo se dedica à compreensão da dinâmica das relações Brasil-UE e da própria Parceria Estratégica celebrada entre esses atores. Grande parte da bibliografia que aborda as relações entre o Brasil e a UE o faz desde a perspectiva europeia, já que seu fio condutor é a percepção do bloco em relação ao Brasil. Tendo em vista o problema de pesquisa que norteia este trabalho, é importante fazê-lo a partir da perspectiva brasileira, o que supõe uma discussão das principais diretrizes da política externa do Brasil durante o período analisado. Também serão feitas algumas considerações acerca do cenário doméstico à medida que tenham interferido na política externa e, conseqüentemente, na dinâmica das relações. De maneira geral, as relações Brasil-UE foram moldadas por instrumentos institucionais, tais como os Acordos-Quadro de Cooperação, que cadenciaram o ritmo das interações. Eles não serão extensamente tratados aqui, mas brevemente apresentados, também à medida que influenciaram as relações. O entendimento de sua evolução, por sua vez, nos permitirá localizar o surgimento da Parceria Estratégica Brasil-UE e, dessa forma, melhor compreendê-la. E ao abordar as relações Brasil-

²⁰ Dados de 2016, 2015 e 2017, respectivamente (EUROPEAN COMMISSION, 2018b).

UE faz-se necessário, ainda, distinguir os níveis nos quais elas se dão, tarefa facilitada pelos conceitos de inter-regionalismo e transregionalismo.

3.1 OS CONCEITOS DE INTER-REGIONALISMO E TRANSREGIONALISMO

O regionalismo, enquanto fenômeno das relações internacionais, pode ser entendido como uma política consciente de Estados com vistas à administração da regionalização e, ao mesmo tempo, como uma resposta a desafios securitários e econômicos impostos pela ordem externa à região²¹. A regionalização, por sua vez, é um processo de intensificação de interações e transações de atores não-estatais que estimula as interdependências entre Estados, sociedades e economias adjacentes, e que contribui para o surgimento do regionalismo. A primeira onda de organizações regionais está situada nas décadas de 1950 e 1960, cujos traços distintivos foram um alto grau de institucionalização e de homogeneidade entre seus membros, políticas econômicas protecionistas e um supranacionalismo seletivo, e que tem seu principal exemplo na UE. Já as décadas de 1980 e 1990 presenciaram um ressurgimento do regionalismo internacional – chamado de “novo regionalismo”²² –, animado não tanto por aspirações supranacionais, mas pela liberalização do comércio, como foi o caso do Mercado Comum do Sul (Mercosul) quando da sua criação. Vale acrescentar, ainda, que o regionalismo se apresenta como uma alternativa aos Estados, especialmente os menores, à medida que as organizações regionais agrupam recursos e facilitam alinhamentos, aumentando o poder de barganha dos Estados em fóruns multilaterais (HÄNGGI et al, 2006).

Com o fortalecimento do regionalismo, as organizações regionais passaram a desenvolver suas relações externas enquanto unidades políticas, de caráter supranacional ou intergovernamental, tornando-se atores das relações internacionais e contribuindo para a criação de um sistema de governança global composto por diversas camadas. As interações entre as organizações regionais cresceram em número e intensidade, especialmente a partir dos

²¹ Por “região” entende-se uma área geográfica formada por Estados independentes que perseguem objetivos econômicos, sociais e políticos comuns (YALEM, 1965).

²² O “novo regionalismo”, portanto, diz respeito ao surgimento de numerosas e variadas organizações regionais, muitas delas voltadas à promoção do livre-comércio, nas décadas de 1980 e 1990. Em contraposição, o “antigo regionalismo” está relacionado ao surgimento das primeiras organizações regionais nas décadas de 1950 e 1960, nas quais havia um alto grau de institucionalização e uma clara tendência ao supranacionalismo (HÄNGGI et al, 2006). A partir dessa diferenciação, pode-se falar de um “antigo” e de um “novo inter-regionalismo”. Enquanto o “antigo inter-regionalismo” é entendido como “um modo específico de cooperação internacional dominado pelas mais avançadas organizações regionais” durante as décadas de 1960 e 1970, o “novo inter-regionalismo” compreende o “rápido crescimento da rede de relações inter-regionais na última década [1990] e a gradual integração de quase todos os países a essa rede, em maior ou menor grau” (HÄNGGI, 2006, p. 32, tradução nossa), assim como os novos tipos e formas de relações inter-regionais daí decorrentes.

anos 1990, e tal fenômeno foi definido como inter-regionalismo (HÄNGGI et al, 2006). Uma definição ampla o explica como “formatos para interação criados por distintas regiões” (RÜLAND, 2006, p. 298, tradução nossa), os quais podem tomar a forma de um “relacionamento, arranjo, diálogo, cooperação ou condução de relações externas”, neste caso, entre duas regiões (FAWCETT et al, 2015²³ apud FERABOLLI, 2017, p. 3, tradução nossa). Além das relações estabelecidas entre organizações regionais formais, designadas pela expressão “inter-regionalismo puro”, há o conceito de transregionalismo, com arranjos mais difusos em que os membros atuam a partir de sua capacidade individual e, por vezes, sem contar com a representação de todos os membros das organizações regionais (RÜLAND, 2006). Nesse sentido, o transregionalismo pode ser compreendido como uma categoria residual que abarca relações entre regiões menos formais e que podem, ainda, envolver a participação de atores não-estatais (RIBEIRO-HOFFMANN, 2016).

De maneira geral, a literatura sobre o inter-regionalismo – e os fenômenos daí derivados – é fragmentada, uma vez que não existem consensos sobre a definição de conceitos centrais ou sobre uma tipologia única que possa abarcar a variedade de interações existentes, dadas a complexidade do tema e a existência de diversas camadas de governança no sistema internacional, não isoladas umas das outras, tampouco imunes às assimetrias de poder (HÄNGGI et al, 2006, RIBEIRO-HOFFMANN, 2016). Ainda assim, acredita-se que uma breve discussão acerca da questão e a exposição dos conceitos de inter-regionalismo e transregionalismo se revelam úteis à compreensão das relações Mercosul-UE, que desempenharam um importante papel na aproximação do bloco europeu com o Brasil, especialmente durante a década de 1990, e também à compreensão do fenômeno das parcerias estratégicas.

Hänggi (2006) sublinha o número e a variedade de atores envolvidos no inter-regionalismo contemporâneo, ao qual se refere como “novo inter-regionalismo” e, num esforço por enquadrar teoricamente esse fenômeno, recorre à criação de uma tipologia, a partir da qual distingue as relações inter-regionais propriamente ditas das relações quasi inter-regionais (às quais também se refere como casos *borderline*) e das megaregionais. As relações inter-regionais propriamente ditas constituem o “tipo ideal” do inter-regionalismo entendido em sentido limitado, no qual organizações regionais interagem com organizações regionais de

²³ FAWCETT, Louise, TELÒ, Mario; PONJAERT, Frederik. **Interregionalism and the European Union: A Post-Revisionist Approach to Europe’s Place in a Changing World**. Burlington: Ashgate, 2015.

outras regiões, com grupos de Estados ou no qual dois grupos de Estados interagem entre si²⁴. Já o quasi inter-regionalismo abarca as relações estabelecidas por organizações regionais com terceiros Estados de outras regiões (e.g. parcerias estratégicas em que uma das partes é uma organização regional). Por fim, as relações megarregionais se dão quando instituições unem duas ou mais regiões e, ainda assim, desempenham um papel inter-regional ao interagir com um terceiro ator. Dessa forma, o quasi inter-regionalismo e as relações megarregionais podem ser situados em uma interpretação do inter-regionalismo em sentido amplo.

Outra tipologia interessante é a proposta por Gratius (2018) ao analisar a política externa multinível da UE. Aponta para uma identidade dual do bloco europeu, formado tanto por instituições autônomas quanto por Estados-nação, e que acaba por criar uma estrutura híbrida entre o inter-regionalismo e o bilateralismo, puro ou híbrido. O bilateralismo puro abarca as relações de um terceiro ator com os países membros da UE, enquanto o híbrido compreende as relações de um terceiro ator com Bruxelas, ou seja, as relações da UE enquanto união econômica e política. Nesse sentido, Gratius (2018) entende as parcerias estratégicas como uma manifestação do bilateralismo híbrido, e não propriamente do inter-regionalismo.

De fato, a partir do entendimento de que as parcerias estratégicas constituem um caso *borderline* dentro do fenômeno do novo inter-regionalismo (HÄNGGI, 2006), surge a indecisão quanto à escolha da ferramenta analítica – o inter-regionalismo ou a própria política externa das organizações regionais – mais adequada para compreendê-las e analisá-las. Dadas as reconhecidas lacunas na literatura sobre o inter-regionalismo (HÄNGGI et al, 2006, RIBEIRO-HOFFMANN, 2016, FERABOLLI, 2017), acredita-se que, mais do que enquadradas a partir dessa agenda de pesquisa, as parcerias estratégicas devem ser entendidas no contexto das relações exteriores dos atores (RÜLAND, 2006), conforme este trabalho se propõe a fazer. Tal decisão, no entanto, não dispensa o reconhecimento da existência de múltiplos níveis nos quais podem dar-se as relações entre dois atores, especialmente no caso das relações Brasil-UE, e a maneira pela qual esses níveis interagem e, por vezes, se sobrepõem uns aos outros (GRATIUS, 2018).

Ademais, cabe ressaltar que a literatura sobre o inter-regionalismo está bastante atrelada à experiência da integração europeia e à política externa do bloco²⁵. Ao listar as principais

²⁴ Vale notar que, neste caso, as regiões representadas podem ser “‘construídas’ ou até mesmo ‘imaginadas’, e os grupos de Estados são formados, inicialmente ao menos, para o objetivo específico de interação inter-regional” (HÄNGGI, 2006, p. 42, tradução nossa).

²⁵ De fato, a construção teórica ao redor do inter-regionalismo foi intensamente moldada pela experiência europeia, uma vez que o bloco promoveu processos de integração e uma rede de inter-regionalismo em diversas partes do globo (*EU-centered interregionalism*). Na literatura consultada, fala-se da importância de ver além da UE, a fim

abordagens teóricas que procuram explicar o fenômeno, Ribeiro-Hoffmann (2016) lista ao menos duas estreitamente relacionadas à prática externa da UE. A primeira delas (*EU foreign policy*) compreende o inter-regionalismo a partir da decisão da política externa europeia de promover sistematicamente processos de integração em outras regiões e, por conseguinte, relações inter-regionais. Tal promoção do inter-regionalismo é entendida como uma peça-chave da política externa da UE, e pôde ser identificada na atuação do bloco durante a década de 1990, momento de florescimento de organizações regionais e do delineamento do novo inter-regionalismo²⁶. Ainda nos marcos dessa interpretação, fala-se da criação de um “inter-regionalismo complexo”, que englobaria as relações do bloco europeu com outras organizações regionais, com grupos de países e terceiros países (caso este das parcerias estratégicas). E, nesse sentido,

[...] o estado atual das estratégias inter-regionais da UE apontam para um número de aspectos que necessitam ser explorados mais integralmente: primeiro, o fato de que a UE usou a mesma estratégia nessas três regiões [Ásia, África e América Latina]; em segundo lugar, que essa estratégia funcionou de maneira diferente nas diferentes regiões – o que é refletido no estado atual das relações inter-regionais nessas três regiões; e, finalmente, que em certas circunstâncias a UE sentiu a necessidade de mudar para relações com uma forma mais bilateral, embora mantendo o comprometimento retórico nos acordos transregionais e inter-regionais puros (HARDACRE; SMITH, 2014, p. 94, tradução nossa).

Assim sendo, a literatura que enquadra o inter-regionalismo a partir da política externa europeia aponta para fatores internos, próprios da estrutura supranacional da UE, que determinaram sua atuação enquanto principal promotora dos processos de integração regional em outras regiões e do inter-regionalismo. Da mesma forma, outros fatores internos determinaram uma mudança de estratégia por parte do bloco europeu nos anos 2000, que passou a dar preferência às interações bilaterais, puras e híbridas, ainda que um compromisso retórico com as relações inter-regionais outrora estabelecidas tenha permanecido²⁷ (HARDACRE; SMITH, 2014, GRATIUS, 2018).

de evitar o risco de elaborar conceitos que restrinjam o inter-regionalismo à própria UE. Reconhece-se, portanto, a importância de enquadrar esse fenômeno de maneira mais ampla, também a partir de outras experiências (HÄNGGI et al, 2006, RIBEIRO-HOFFMANN, 2016, FERABOLLI, 2017).

²⁶ Para citar apenas alguns exemplos dessa atuação da UE em uma região, a América Latina, está o desenvolvimento das relações UE-Mercado Comum Centro-Americano (1993), UE-Comunidade Andina (1996), UE-Mercosul e UE-Grupo do Rio (1999) (BAERT et al, 2014).

²⁷ Segundo Hardacre e Smith (2014), a mudança de estratégia inter-regional-bilateral se deu em função das divergências entre a Comissão e o Conselho. Enquanto a Comissão fomentou a integração regional e o inter-regionalismo ao implementar instrumentos de comércio e desenvolvimento para esses fins, o Conselho, principalmente após a crise de 2008, favoreceu a conclusão de acordos de livre-comércio como uma estratégia de crescimento econômico.

A segunda explicação do inter-regionalismo a partir da política externa da UE (*norm diffusion*) diz respeito ao caráter normativo do poder exercido pelo bloco e tem se revelado útil ao explicar o *design* institucional das organizações regionais com as quais a UE estabeleceu relações. A teoria da difusão se propõe a conceituar a habilidade da UE de difundir suas normas, instituições e práticas por meios imateriais (difusão ideacional) que, no caso do inter-regionalismo, se dá através dos processos de socialização e emulação (LENZ, 2013). Ainda segundo Lenz (2013), os esforços de socialização, que consiste num “processo de engajamento discursivo em que um ator apela para o entendimento causal ou normativo de outro ator para espalhar suas normas e práticas” (p. 214, tradução nossa), é possibilitado pela existência de canais institucionais previstos pelos acordos da UE com outras organizações regionais, tais como os diálogos políticos e programas de assistência técnica. Já a emulação é entendida como um processo pelo qual um ator copia as normas e práticas bem-sucedidas de seu igual e, no caso da difusão ideacional do bloco europeu nos marcos do inter-regionalismo, “o fator mais importante moldando o papel internacional da UE não é o que ela faz ou fala, mas o que ela é” (MANNERS, 2002, p. 252, tradução nossa). Börzel e Risse (2009) enriquecem os conceitos expostos ao chamar atenção para a “caixa de ferramentas”²⁸ desenvolvida pela política externa europeia para difundir a integração regional como ideia causal e normativa para se atingir bens como a paz, riqueza e justiça social.

Conforme destacado por grande parte da literatura atual sobre o inter-regionalismo, a política externa europeia não deve ser encarada como ponto de partida exclusivo para explicar o fenômeno do inter-regionalismo. Por outro lado, é inegável que a promoção de relações inter-regionais é uma importante ferramenta da política externa da UE, que se adequa ao poder normativo exercido pelo bloco. As abordagens teóricas apresentadas acima lançam luzes à dinâmica da promoção da integração regional e das relações inter-regionais por parte da UE, ao mesmo tempo em que reforçam a hipótese de que o bloco europeu utiliza diferentes estratégias de aproximação ao interagir com os demais atores no sistema internacional, ora enfatizando uma – aproximação via relações inter-regionais –, ora enfatizando outra – aproximação via relações bilaterais híbridas (Parceria Estratégica Brasil-UE). Nesse sentido, a preferência pela via bilateral não deve ser entendida como definitiva, admitida uma mudança de estratégia à medida que a conjuntura deixe de favorecer as relações bilaterais e passe a favorecer as iniciativas inter-regionais, que voltarão a ser exploradas. De fato, tal cenário não se mostra

²⁸ São elas: a coerção (intervenção militar), a manipulação de cálculos de identidade (condicionalidades), aprendizado social e persuasão (diálogo político) e emulação (diálogo político e condicionalidades) (BÖRZEL; RISSE, 2009).

distante, pois abundam os desafios impostos ao multilateralismo²⁹ e nota-se uma perda de dinamismo das parcerias estratégicas – o que parece ser o caso da Parceria Brasil-UE³⁰ –, ao mesmo tempo em que se dão mudanças domésticas que facilitam interações inter-regionais com fins comerciais, como é o caso, por exemplo, do Acordo de Associação Birregional Mercosul-UE, cujas negociações ganharam novo ímpeto em 2016.

Logo, em consonância com Gratius (2018), pode-se afirmar que as relações entre Brasil e UE se dão em pelo menos quatro níveis:

- a) multilateral;
- b) inter-regional, especialmente via Mercosul;
- c) bilateral híbrido, nos marcos da Parceria Estratégica Brasil-UE;
- d) bilateral puro, com as relações estabelecidas com os Estados membros da UE.

Uma vez mais, admitem-se os limites da análise da Parceria Estratégica para a avaliação das relações Brasil-UE e para a obtenção de uma resposta definitiva sobre o lócus e a importância do bloco para a política externa brasileira hoje, dados os diversos níveis de interação nos quais se dão as relações entre esses dois atores. Ainda assim, acredita-se que a análise de um dos níveis que, no caso deste trabalho, é o do bilateralismo híbrido moldado pela Parceria Estratégica entre Brasil e UE, além de oferecer elementos para a formulação de uma resposta satisfatória ao problema de pesquisa proposto, leva a ter *insights* sobre os outros níveis e, dessa forma, constitui uma ferramenta de análise útil. A seguir, será abordada a evolução histórica das relações Brasil-UE (1960 a 2007), ano de estabelecimento da Parceria Estratégica Brasil-UE.

3.2 A EVOLUÇÃO DAS RELAÇÕES BRASIL-UNIÃO EUROPEIA E A ORIGEM DA PARCERIA ESTRATÉGICA

Esta subseção do trabalho almeja discutir a evolução das relações entre o Brasil e a UE desde uma perspectiva brasileira. Acredita-se que essa discussão, dentro do intervalo proposto (1960-2007), permite melhor apreender a progressiva diagonalização das relações Brasil-UE e a dimensão do estabelecimento da Parceria Estratégica, além de tornar mais evidentes traços da política externa brasileira que serão úteis à obtenção de uma resposta para o problema de

²⁹ GRATIUS, Susanne. **União Europeia e Brasil**: O valor do multilateralismo nas relações internacionais. Porto Alegre, UFRGS, 25 set. 2018. Palestra ministrada aos professores, alunos e funcionários da UFRGS e ao público externo.

³⁰ Isso será discutido ao longo da terceira subseção.

pesquisa proposto. Vale dizer que o continente europeu sempre desempenhou um importante papel para o Brasil e também para a América Latina, uma vez que a história do país e da região está estreitamente vinculada ao expansionismo da Europa e aos acontecimentos históricos desse continente, sem contar a notável influência europeia na formação étnico-cultural do Brasil (SILVA, 2015).

De maneira geral, as relações entre Brasil e UE³¹ podem ser caracterizadas como predominantemente amistosas, influenciadas pelas relações bilaterais do Brasil com alguns dos países membros da então CEE, embora tenham tardado em se consolidar, mesmo que o Brasil tenha sido um dos primeiros países – o primeiro da América Latina – a estabelecer relações diplomáticas com a CEE ainda em 1960 (BRASIL, 2018a). No entanto, inicialmente o país se mostrou bastante apreensivo quanto à formação da CECA, em razão dos potenciais efeitos negativos sobre a economia brasileira que a adoção de uma tarifa alfandegária comum aplicada às mercadorias originárias de terceiros países e o favorecimento dos territórios não-autônomos implicariam (CERVO; BUENO, 2002).

Nesse sentido, afirma Ayllón (2011) que

O Brasil sempre olhou para a Europa com uma mescla de desconfiança e esperança não materializada, na medida em que o modelo político e social europeu encontrava eco em setores políticos e econômicos brasileiros e abria um espaço de inserção internacional para o país, alternativo ao do eixo Brasília-Washington. Não obstante, a esperança acabava sendo frustrada pelas barreiras levantadas pela política comercial e agrícola da CEE, malogrando desse modo os anseios exportadores do Brasil para o mercado europeu. Inicialmente, e no terreno comercial, as relações entre a CEE e Brasil se moviam entre a discórdia e as constantes reclamações brasileiras no marco do *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT) e depois, na Organização Mundial do Comércio (OMC). Em um sentido diametralmente oposto, e no campo da cooperação política, Brasília e Bruxelas sempre se esforçaram por fortalecer seus vínculos e gerar canais permanentes de diálogo (AYLLÓN, 2011, p. 128).

A questão comercial se prolongou para além do período da presidência de Juscelino Kubitschek (1956-1961), momento em que houve o estabelecimento de relações diplomáticas com a CEE e a apresentação da inquietação brasileira, via memorando, em torno da concorrência desigual. Nos anos seguintes, com os mandatos de Jânio Quadros (1961) e de João Goulart (1961-1964), foi concebida, não tanto como um projeto detalhado, mas como um processo informado por um conjunto de ideias que provinham do nacional-desenvolvimentismo-populista da época, a Política Externa Independente (PEI)³². Apesar do

³¹ Quando aqui se fizer referência à UE, far-se-á referência ao estágio em que a UE se encontrava na época da qual se fala.

³² Eram fundamentos da PEI a mundialização das relações internacionais do Brasil; atuação isenta de compromissos ideológicos; ênfase na clivagem Norte-Sul; busca da ampliação das relações do Brasil com fins

reconhecimento do Brasil enquanto país pertencente ao Ocidente, um dos fundamentos da PEI foi o da mundialização das relações internacionais do país, que não deveriam estar circunscritas apenas às Américas e à Europa Ocidental, e cuja ampliação se daria também através de canais comerciais, o que explica a aproximação do Brasil com a Europa Oriental. Dessa forma, as relações Brasil-CEE não presenciaram grandes avanços nessa época. O mesmo não se pode dizer dos fluxos comerciais com os países da Europa Oriental, então repúblicas socialistas, que aumentaram consideravelmente e foram, além disso, acompanhados por um aumento no número das representações diplomáticas brasileiras (CERVO; BUENO, 2002).

O advento do regime militar em 1964 acarretou uma interrupção das tendências da política externa brasileira, a partir do alinhamento com os EUA e da abertura econômica nos marcos de uma bipolaridade encarada como inevitável. Contudo, a partir de 1967 a política externa voltou a utilizar a variável externa como instrumento para se atingir o desenvolvimento, retomando, assim, o ciclo desenvolvimentista da política externa brasileira inaugurado em 1930 (CERVO; BUENO, 2002). Tampouco no decorrer do regime militar houve avanços significativos nas relações Brasil-UE. Pode-se afirmar que, “durante o período mais duro da repressão política da ditadura militar iniciada com o golpe de 1964, as relações se ressentiram e Bruxelas manteve um perfil discreto, limitado à gestão pontual dos interesses comuns”. Em 1973, houve a assinatura de um acordo CEE-Brasil, estabelecido em bases estritamente bilaterais. Tal instrumento pode ser entendido como um acordo de “primeira geração”³³, “reservado aos países latino-americanos de maior potencial econômico” (AYLLÓN, 2011, p. 129).

Além do Acordo CEE-Brasil de 1973, o perfil discreto das relações Brasil-UE sob o regime militar foi parcialmente alterado com a chamada “opção europeia” da gestão de Ernesto Geisel (1974-1979), que consistiu na “decisão de rapidamente valorizar as relações com os países da Europa Ocidental, de forma a mitigar os efeitos da deterioração da relação econômica e política com Washington” (LESSA, 2010, p. 118, tradução nossa), e que redundou no Acordo Nuclear Brasil-Alemanha de 1975. Portanto, a “opção europeia” não necessariamente se

comerciais; desejo de participação nas decisões internacionais; luta pelo desenvolvimento através da defesa da paz e do desarmamento; adoção dos princípios da autodeterminação dos povos e da não-intervenção (CERVO; BUENO, 2002).

³³ Os acordos de “primeira geração” possuíam um caráter estritamente comercial, não preferencial, cujo objetivo principal era a expansão dos intercâmbios comerciais. Já os de “segunda geração” incluíam, além de temas comerciais, a cooperação e a ajuda ao desenvolvimento. Por sua vez, os de “terceira geração” tinham como principais características a fundamentação democrática da cooperação, a incorporação da cláusula evolutiva, a presença da cooperação avançada e a diversificação dos âmbitos e instrumentos de cooperação. Os de “quarta geração”, por fim, estabelecem uma nova qualidade de relações birregionais, baseada na ideia de associação (DIZ; LUQUINI, 2011).

traduziu numa aproximação com a CEE, mas certamente foi um movimento importante à medida que levou a uma maior diversificação das relações do país.

Foi na década de 1980 que o relacionamento Brasil-UE ganhou um novo fôlego, com a assinatura de um acordo de “segunda geração”, o Acordo-Quadro de Cooperação de 1982, e o retorno do regime democrático. O Acordo-Quadro de 1982 “superava a visão estreita do convênio anterior e inaugurava uma dinâmica de concertação e diálogo [...]. Incluíam-se elementos políticos e atribuía-se relevância maior à cooperação para o desenvolvimento e a áreas novas, como a cooperação empresarial e científica” (AYLLÓN, 2011, p. 129), o que abriu portas ao diálogo interinstitucional. Tal mecanismo também estabeleceu uma Comissão Mista de Cooperação, que possibilitou, por sua vez, o surgimento de Diálogos Setoriais bilaterais em diversas áreas³⁴. Ainda que o Acordo-Quadro tenha representado um grande avanço rumo à ampliação, tanto quantitativa como qualitativa, das relações entre o Brasil e a UE, os anos seguintes não foram “propícios ao estabelecimento *de facto* da cooperação, em grande medida devido à crise financeira enfrentada pelo Brasil, à compressão das importações brasileiras e ao estabelecimento do processo de transição para a democracia”³⁵ (LEITÃO; MEDEIROS, 2009, p. 18). Além disso, subsistiam divergências no campo econômico, com reclamações do protecionismo brasileiro para os produtos industriais, por parte da CEE, e da política agrícola da Comunidade, por parte do Brasil (CERVO; BUENO, 2002). Assim, no período de 1980 a 1987, o relacionamento entre os atores se mostrou estagnado.

Mas os alicerces de uma relação mais estreita haviam sido lançados, e modificações nos cenários domésticos do Brasil e da UE lhe concederam uma dinâmica mais regular. No cenário brasileiro, a eleição de Tancredo Neves, em 1985, e a posterior chegada de José Sarney ao poder (1986-1989) permitiram ao país valer-se de seu novo regime democrático como um elemento de sua inserção internacional. Do outro lado do Atlântico, a adesão de Portugal à CEE em 1986, com o qual abundavam “referências fraternais e culturais” por parte do Brasil, permitiu ao país presumir o apoio luso na gradual aproximação com a UE (LAZAROU; FONSECA, 2013, p.

³⁴ “Os Diálogos Setoriais são um instrumento de cooperação entre a UE e o Brasil assente nos princípios da reciprocidade, complementaridade e interesse mútuo. Entende-se por Diálogo Setorial a troca de conhecimentos, experiências e melhores práticas de natureza técnica, política ou ambas, em temas de interesse comum e que ocorram regularmente em diferentes níveis hierárquicos” (DIÁLOGOS UNIÃO EUROPEIA-BRASIL, 2018). Ainda que tenham surgido em 1982, apenas com o estabelecimento da Parceria Estratégica e da Iniciativa de Apoio aos Diálogos Setoriais UE-Brasil eles foram expandidos e ganharam novo ímpeto.

³⁵ “[...] em primeiro lugar, políticas econômicas internas marcadas por elevado grau de instabilidade contiveram o ritmo de crescimento, comprometeram a credibilidade dos governos e minaram as expectativas sociais diante do Estado; em segundo lugar, a decisão da área econômica em conduzir por si as negociações da dívida externa, de acordo com a imposição dos credores, de forma permanente, contabilista, empírica e despolitizada, sem articulação com o Congresso e a Chancelaria” (CERVO; BUENO, 2002, p. 427).

95). Ademais, a entrada em vigor do Ato Único Europeu, que estabeleceu entre os países membros as fases e o calendário das medidas necessárias para a realização do Mercado Interno em 1992, aprofundou o processo de integração regional europeu, criando condições para relações mais bem delineadas entre os atores. Vale dizer, ainda, que foi nessa época que a CEE assumiu o posto de primeiro parceiro comercial do Brasil (LEITÃO; MEDEIROS, 2009).

Apesar da dinâmica mais regular das relações a partir de meados da década de 1980, foi apenas em 1992 que foi estabelecido um novo Acordo-Quadro de Cooperação, ensejado por uma conjuntura favorável, tanto a nível internacional quanto a nível doméstico. Do lado brasileiro, sob a presidência de Fernando Collor de Mello (1990-1992), a política externa brasileira sofreu uma significativa inflexão, motivada pelo reordenamento político do sistema internacional com o fim da Guerra Fria e o fortalecimento da globalização, e também pelo esgotamento do modelo de crescimento interno de lógica substitutiva, com a subsequente opção neoliberal, tanto na arena doméstica como na internacional³⁶ (HIRST; PINHEIRO, 1995). Tal inflexão da política externa, atrelada às tentativas de modernização do país, levou a um fortalecimento dos vínculos com os EUA e a uma maior aproximação com a UE e com o Japão, entendidos como as potências industrializadas e desenvolvidas. Do lado europeu, o Tratado de Maastricht (1992) transformou a CEE em UE, estabelecendo um novo quadro institucional (LAZAROU; FONSECA, 2013).

Nesse sentido, o novo Acordo-Quadro de Cooperação incluía a cláusula democrática, que condicionava a parceria institucional à observação dos princípios políticos pluralistas e dos direitos humanos, e a cláusula evolutiva, que possibilitava às partes ampliar o conteúdo do acordo sem a necessidade de renegociá-lo integralmente. Vale ressaltar que a introdução da cláusula evolutiva possibilitou à UE ampliar o conteúdo do acordo segundo o amadurecimento político-econômico das relações com os seus parceiros e, no caso do Brasil, a transformação da percepção europeia se deu “no sentido de concebê-lo cada vez mais, apesar das suas profundas desigualdades sociais endógenas, sob um prisma econômico em que as forças presentes são de ordem de grandeza aproximadamente equivalentes” (LEITÃO; MEDEIROS, 2009, p. 19). Nos marcos da cláusula evolutiva, foram assinados o Acordo-Quadro de Cooperação Financeira (1994) e o Acordo de Cooperação Científica e Tecnológica (2004), nos quais estão presentes

³⁶ Termo amplamente empregado, o neoliberalismo é entendido, neste trabalho, como uma reconfiguração institucional do capitalismo, cujos pilares são a desestatização, desregulamentação e desuniversalização. Diferentes articulações e combinações desses pilares são possíveis, dadas as especificidades nacionais. No caso brasileiro, os dois primeiros foram assumidos (FERNANDES, 1995).

as ideias de benefício mútuo e de equilíbrio global das vantagens, levando a uma gradual diagonalização das relações Brasília-Bruxelas.

Embora expressivas, as mudanças promovidas durante o período Collor de Mello não alteraram a política externa brasileira em um de seus aspectos essenciais, o da “sua estreita vinculação com o modelo econômico do país” (HIRST; PINHEIRO, 1995, p. 7). Pretendia-se, portanto, que o novo padrão de política externa servisse como um apoio para as reformas econômicas internas, que visavam aumentar a competitividade do país no cenário internacional. E é a partir desse entendimento que melhor se pode situar a criação do Mercosul, institucionalizado pelo Tratado de Assunção de 1991 e entendido como um instrumento que facilitaria a liberalização da economia brasileira. No ano seguinte foi assinado um Acordo de Cooperação Interinstitucional entre o Mercosul e a UE, com o objetivo de que o bloco europeu fornecesse apoio técnico e institucional ao processo de integração regional do Cone Sul (LAZAROU; FONSECA, 2013). Pode-se afirmar que, a partir do surgimento do Mercosul, as relações Brasil-UE passaram a se dar, majoritariamente, no plano inter-regional – tendência que seria interrompida com o estabelecimento da Parceria Estratégica – e, por isso, passaram a ser tencionadas em um plano mais amplo, capaz de abranger diferentes níveis de interação.

Já sob a presidência de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) foi celebrado o Acordo-Quadro Inter-regional de Cooperação (1995), importante marco das relações Mercosul-UE. A política externa de Cardoso viu no Mercosul não só uma de suas frentes regionais de atuação, mas um eixo articulador da ação externa do Brasil com vistas a uma maior projeção internacional. A compreensão do Mercosul como mero instrumento de liberalização econômica foi, portanto, em parte superada, e o processo de integração regional passou a assumir um relevante papel na aposta sul-americana do país³⁷. Ademais, a política externa desse período foi caracterizada pela diplomacia presidencial, em que as visitas oficiais e os diálogos do presidente se apresentavam como ocasiões de revelar ao exterior um novo Brasil, caracterizado por uma democracia mais madura e pela estabilidade econômica, dado o sucesso da implementação do Plano Real. Nesse sentido, o continente europeu foi considerado como uma opção dentro do quadro de reordenamento do sistema internacional pós-Guerra Fria à medida que o Brasil procurou negociar algumas pautas de interesse para a política externa de maneira bilateral – cabe recordar o estabelecimento da Parceria Estratégica com o Reino Unido em 1997 –, tal como o assento permanente no Conselho de Segurança da ONU. Contudo, no que tange

³⁷ Em parte superada porque o bloco, nessa época, se enquadrava no que se convencionou denominar “regionalismo aberto”, cujo principal objetivo era o aumento do fluxo de comércio intrarregional e das relações econômicas com outras regiões.

às relações Brasil-UE, Cardoso deu primazia ao relacionamento inter-regional (SILVA, 2008, LAZAROU; FONSECA, 2013).

Importante marco nas relações Mercosul-UE, o próprio texto do Acordo-Quadro Inter-regional de Cooperação, também denominado Acordo de Madri, revela o caráter transitório desse instrumento. Como consta no seu artigo 2º, “O presente acordo tem por objectivos o aprofundamento das relações entre as partes e a preparação das condições para a criação de uma associação inter-regional” (UNIÃO EUROPEIA, 1996, p. 4). Considerado, então, uma convenção não preferencial, provisória, transitória e evolutiva, o Acordo de Madri foi encarado como uma etapa prévia rumo a um aprofundamento das relações entre os dois blocos.

CONSIDERANDO a vontade política das partes de estabelecerem, como meta final, uma associação inter-regional de carácter político e económico baseada numa cooperação política reforçada, numa liberalização gradual e recíproca de todo o comércio, tendo em conta a sensibilidade de certos produtos e em cumprimento das regras da Organização Mundial do Comércio, e baseada, por último, na promoção dos investimentos e no aprofundamento da cooperação (UNIÃO EUROPEIA, 1996, p. 2).

As negociações de tal associação tiveram início na Primeira Cúpula Mercosul-UE, em 1999, e, durante a presidência de Cardoso, foram marcadas por rejeições mútuas, motivadas por propostas insatisfatórias no tocante a setores e produtos sensíveis das duas partes³⁸. As negociações representaram um importante movimento de contrabalanceamento da presença dos EUA na região, que haviam proposto um projeto de integração hemisférica, a Área de Livre-Comércio das Américas (ALCA), alguns anos antes. Dessa forma, para o Mercosul, e especificamente para o Brasil, negociar a proposta europeia servia ao propósito de mostrar aos EUA que existiam opções, equacionando uma triangulação estratégica (ALBUQUERQUE; LOHBAUER, 2012). Desafiando as previsões de um desfecho rápido, as negociações da associação seguem acontecendo e, por sua permanência e ressurgimento em épocas de conjunturas mais favoráveis, tanto domésticas, no sentido de liberalização comercial, quanto internacionais, com um reforço das relações inter-regionais, constituem um importante canal de interação entre o Mercosul e a UE e, por consequência, do Brasil e da UE.

A chegada de Luiz Inácio Lula da Silva à presidência (2003-2010) imprimiu um novo perfil à política externa brasileira, que passou a adotar uma postura mais ativa no cenário

³⁸ As maiores divergências dizem respeito à questão agrícola, do lado europeu, e da liberalização do setor industrial, de serviços e de compras governamentais, do lado sul-americano. Com o avanço das negociações, ganharam força disputas internas em cada um dos blocos. Na UE, a França, maior beneficiária da Política Agrícola Comum (PAC), liderou a oposição à aceitação de um acordo extracomunitário de abertura do mercado agrícola. Já no Mercosul, houve divergências tanto intra e entre setores, tendo em vista a previsão de ganhos e perdas assimétricos, principalmente entre Brasil e Argentina (ALBUQUERQUE; LOHBAUER, 2012).

internacional. Muitos dos traços da política externa de Lula da Silva já estavam dados, à medida que houve uma continuidade na percepção da política externa enquanto uma ferramenta a serviço do modelo de desenvolvimento do país na busca por uma maior proeminência global. Porém, um dos traços de descontinuidade foi o enquadramento de um contexto internacional em transição nos marcos de um sistema internacional caracterizado por assimetrias de poder em benefício das grandes potências. E, nesse contexto, dois grandes objetivos gerais, consubstanciados em objetivos específicos, foram perseguidos pela política externa: obter uma liderança regional no continente sul-americano e tornar-se um *player* global ao reorganizar as instituições internacionais a partir da defesa do multilateralismo da reciprocidade³⁹. O país, portanto, reorientou seu comportamento por meio da valorização de uma maior autonomia na ação externa, do reforço do universalismo através da diversificação de laços – com destaque para a cooperação Sul-Sul – e de uma participação enérgica em fóruns multilaterais, aumentando sua pró-atividade na política internacional. Não houve, contudo, uma regressão dos vínculos com os países desenvolvidos; ao contrário, implementou-se uma política de manutenção de boas relações (SARAIVA, 2012).

Nesse ínterim, deu-se a interrupção das negociações do Acordo de Associação Birregional Mercosul-UE em meados de 2004, as quais só seriam retomadas no final do segundo mandato do governo Lula da Silva, enfraquecendo as interações entre o Brasil e a UE no nível inter-regional e lançando as bases de um mais intenso relacionamento bilateral. Auxiliam na compreensão dessa interrupção a proeminência das negociações no âmbito da Rodada Doha da OMC, espaço em que o Brasil articulou o G-20 comercial⁴⁰, obtendo grande reconhecimento internacional, assim como a atuação regional do país, de forte caráter integracionista e desejosa de estabelecer e consolidar uma rede de cooperação com os países de seu entorno, que levou à compreensão do Mercosul como um projeto predominantemente político, em contraposição à antiga visão econômico-comercial (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007; CERVO; BUENO, 2011). Tal contexto, somado à proliferação das parcerias estratégicas

³⁹ A diplomacia brasileira elaborou o conceito de multilateralismo da reciprocidade a partir de dois pressupostos: a existência de regras para compor a ordem internacional, sem as quais prevalecem as assimetrias de poder a favor das grandes potências; e a elaboração conjunta dessas regras, essencial para garantir a reciprocidade de efeitos e evitar que os interesses de uns prevaleçam sobre os interesses de outros. Ou seja, “a reciprocidade se estabelece quando as regras do ordenamento multilateral beneficiam a todas as nações” (CERVO; BUENO, 2011, p. 531).

⁴⁰ Grupo de países intermediários interessados no fim dos subsídios internos europeus e das subvenções às exportações estadunidenses de produtos agrícolas e em um maior acesso aos mercados tradicionais do Norte, articulado no âmbito da OMC (CERVO; BUENO, 2011). Atenta-se para o fato de que há outro G-20, o G-20 financeiro, grupo formado em 1999 pelos ministros de finanças e chefes dos bancos centrais das dezenove maiores economias do mundo mais a UE. Nas declarações conjuntas nascidas nos marcos da Parceria Estratégica Brasil-UE far-se-á referência ao segundo.

e a um reforço da estratégia bilateral por parte da UE durante os anos 2000, são elementos que compõem a conjuntura na qual se deu o estabelecimento da Parceria Estratégica Brasil-UE, já em 2007.

Nesse sentido, durante o primeiro mandato de Lula, as relações com a UE foram marcadas pela concorrência e pelo conflito, decorrentes das demandas brasileiras em diversas controvérsias comerciais no seio da Rodada Doha e das negociações da Associação Birregional. Já o segundo caracterizou-se por um arrefecimento das tensões, para o qual contribuíram a diminuição do diferencial de poder (político, econômico e internacional) entre o Brasil e a UE – dada a relativa maturação da inserção internacional do país – e o crescente interesse brasileiro em fortalecer as relações com o bloco europeu com vistas a aumentar seu poder de negociação e sua visibilidade e prestígio internacionais. O segundo mandato de Lula também contou com uma atitude mais próxima por parte da CE, presidida pelo português José Manuel Durão Barroso, que fixou como um dos objetivos de seu mandato intensificar as relações com o Brasil (AYLLÓN, 2011).

Uma vez que o estabelecimento da Parceria Estratégica Brasil-UE foi uma iniciativa proposta pelo bloco europeu, faz-se necessário abordar, ainda que brevemente, a evolução da percepção da UE acerca do Brasil. Para isso, a consulta aos *Country Strategy Papers* (CSP) do Brasil se revela útil⁴¹. O primeiro CSP (2001-2006) reforça a cooperação bilateral nos marcos do Acordo-Quadro de Cooperação de 1992, que enfatiza o desenvolvimento da cooperação em diversas áreas, considerando, ainda assim, “a especial situação do Brasil como um país em desenvolvimento” (EUROPEAN COMMISSION, 2002, p. 5, tradução nossa). Essa percepção é outra vez reforçada quando se afirma que

No caso do Brasil, há um paradoxo. Por um lado, a cooperação com um país de renda média como o Brasil, tendo um aparato governamental relativamente bem organizado e nível de desenvolvimento econômico, não deveria, em princípio, basear-se nos mesmos critérios da cooperação para o desenvolvimento com os países mais pobres. Por outro lado, devido a problemas sociais generalizados, frequentemente relacionados à pobreza, a cooperação da CE é inevitavelmente atraída para as necessidades sociais. Este paradoxo implica que, para um país como o Brasil, a cooperação da CE poderia incluir tanto reformas econômicas quanto atividades de desenvolvimento social (EUROPEAN COMMISSION, 2002, p. 26, tradução nossa).

⁴¹ Os *Country Strategy Papers* são documentos, elaborados pela CE, que balizam a cooperação internacional para o desenvolvimento com terceiros países em um determinado período de tempo. No caso do Brasil, foram publicados dois: o referente ao período 2001-2006 e o referente ao período 2007-2013. A estrutura desses documentos consiste na apresentação dos objetivos da cooperação europeia, na análise da situação do país, utilizando-se de diversos indicadores, num balanço da cooperação da CE com o país em questão e na estratégia a ser adotada pelo bloco durante o período delimitado pelo CSP.

O CSP então, compromete-se com o aprofundamento da cooperação com o país, mas sem deixar de admitir o enquadramento dessa cooperação num plano mais amplo, abarcando o nível inter-regional e a evolução das relações Mercosul-UE.

No que diz respeito à questão da coerência com as políticas da CE, é possível que as nossas políticas para o Brasil façam parte do quadro das políticas da CE para o Mercosul como um todo, e que estejam ligadas às políticas da CE em relação aos outros membros do Mercosul. Além disso, a política da CE para o Brasil não está isolada do ambiente político-econômico em que o Brasil atua e fornece uma perspectiva realista para o desenvolvimento das relações CE-Brasil. Em termos de coerência entre a cooperação da CE no Brasil e outras políticas da CE no Brasil, pode-se concluir que todas elas fazem parte do mesmo quadro de ideias, prioridades e objetivos. Como tal, formam um conjunto coerente de políticas (EUROPEAN COMMISSION, 2002, p. 25, tradução nossa).

Já o segundo CSP (2007-2013) traz uma mudança de tom, à medida que entende o Brasil como “um poder político emergente tanto no cenário regional quanto no internacional, um poder econômico estável e em crescimento [...], ainda que a riqueza seja distribuída de maneira desigual e que o meio-ambiente esteja ameaçado em partes do país” (EUROPEAN COMMISSION, 2007, p. 20, tradução nossa). Nesse sentido, a cooperação bilateral proposta consiste em dois objetivos gerais: reforçar as relações bilaterais, por meio do estímulo às trocas, contatos e transferência de *know-how* entre a CE e o Brasil e promover a dimensão ambiental. Espera-se, portanto, que as medidas propostas pelo CSP possam “aumentar o conhecimento mútuo e levantar o relacionamento a um nível que melhor expresse os laços históricos e o escopo, maturidade e dinamismo da parceria entre o Brasil e a UE como um importante objetivo político para a CE nos próximos anos” (EUROPEAN COMMISSION, 2007, p. 22, tradução nossa).

Em síntese, houve uma inflexão na percepção do Brasil por parte da UE. Outrora percebido como um país em desenvolvimento com “um relativamente bem organizado aparato estatal e nível de desenvolvimento econômico”, o país passou a ser encarado como um poder emergente, ou seja, como um ator político internacional que faz uso da política externa não só para obter ganhos econômicos, políticos e militares particulares, mas também para projetar poder para além de suas fronteiras e ascender de posição no sistema internacional⁴². Dessa

⁴² O próprio reconhecimento do Brasil como uma potência emergente imprimiu uma nova dinâmica à cooperação, gerando novas condicionalidades. De fato, “devido à sua performance econômica, o Brasil é considerado um país ‘graduado’ e, portanto, não é elegível para a cooperação bilateral sob o exercício financeiro 2014-2020 da UE. No entanto, o Brasil permanecerá elegível para participar em programas regionais e temáticos. Isso fornece uma excelente oportunidade para redefinir juntos novas formas de cooperação Brasil-UE” (EUROPEAN COMMISSION, 2018c, tradução nossa). A graduação é um tema caro à literatura que trata das potências emergentes e dos desafios próprios desse grupo de países em sua busca pela ascensão no sistema internacional.

forma, “o fato de que a UE tenha apenas uma estrutura básica de diálogo bilateral com o Brasil sem uma dimensão política não é mais apropriado na visão do rápido desenvolvimento do Brasil como um player econômico e político global” (EUROPEAN COMMISSION, 2007, p. 5, tradução nossa), posição que, aliada ao interesse brasileiro em fortalecer seus laços com a UE, criou as condições necessárias para o estabelecimento da Parceria Estratégica.

É possível identificar linhas de continuidade na política externa brasileira ao longo do período analisado, tais como a sua vinculação ao modelo de desenvolvimento econômico e uma tendência ao universalismo. O fato de que haja linhas de continuidade, no entanto, não supõe definições estanques, uma vez que adaptações decorrentes do “contexto internacional prevalecente, da estratégia nacional de desenvolvimento e de certos cálculos feitos pelos tomadores de decisão estrangeiros” (SARAIVA, 2012, p. 47) influenciaram a postura e a percepção dos diferentes atores políticos diante do interesse nacional e das particularidades da conjuntura internacional. Nesse sentido, a UE nem sempre desempenhou o mesmo papel na prática externa do Brasil.

Quando da criação da CEE, preponderava um clima de desconfiança, uma vez que o Brasil percebeu a organização como um competidor que lhe traria desvantagens comerciais, ainda que tenham sido mantidas as boas relações com seus países membros, decorrentes de fortes laços históricos e culturais. Durante as três décadas seguintes as relações foram modestas, caracterizadas pela verticalização e por divergências no âmbito comercial. Uma gradual aproximação se deu nos marcos dos Acordos-Quadro de Cooperação, a partir dos quais o Brasil se viu impelido a restringir sua dependência em relação a dispositivos paternalistas, presentes nos instrumentos anteriores. Já na década de 1990, sob a gestão de Collor de Mello, o fortalecimento das relações com os países desenvolvidos – também com a UE – se converteu numa importante faceta da política externa, dado o objetivo de ampliar a competitividade internacional do Brasil e a necessidade de melhorar sua condição de acesso a mercados, créditos e tecnologia.

Na segunda metade dos anos 1990, com Cardoso, optou-se pelo inter-regionalismo à medida que a maior parte das interações com o bloco europeu se deu via Mercosul. A preferência pelo nível inter-regional se mostrou útil tanto à UE, dada a importância do inter-regionalismo enquanto ferramenta da sua prática externa, quanto ao Brasil, que se beneficiou das interações Mercosul-UE como um contrabalanço à presença dos EUA no hemisfério. Não obstante, a opção integracionista “tinha como principal desvantagem que as relações individuais com cada um dos países do Mercosul se convertiam em variável dependente dos

avanços no processo de criação de um mercado comum do Cone Sul” (AYLLÓN, 2011, p. 131). Por fim, já em meados dos anos 2000, um crescente interesse brasileiro em fortalecer as relações com a UE, com vistas a incrementar sua inserção internacional, aliada ao reconhecimento do Brasil como uma potência emergente por parte da UE, levaram à celebração da Parceria Estratégica.

Pode-se concluir, então, que a evolução das relações Brasil-UE foi marcada por um salto qualitativo, que aumentou sua intensidade e escopo (de caráter marcadamente mercantil a princípio, as relações passaram a englobar diversos temas de natureza política). Inicialmente, essa relação se situava dentro de um eixo assimétrico e era marcada pela verticalização. Com o passar do tempo, a verticalização se restringiu e criou espaços para parcerias mais horizontais, levando à diagonalização das relações. O crescimento econômico do país e a redução das distâncias políticas, em termos de influência e prestígio, nos anos 2000, propiciaram uma “igualdade relativa” entre os atores que, por sua vez, tornou possível a Parceria Estratégica Brasil-UE. Na próxima subseção, serão abordados o *modus operandi* da iniciativa, assim como seu conteúdo e implicações, de maneira a melhor enquadrar as relações Brasil-UE a partir de 2007.

3.3 UMA ANÁLISE DAS DECLARAÇÕES CONJUNTAS DAS CÚPULAS BRASIL-UE (2007-2014)

Esta subseção do trabalho almeja apresentar o *modus operandi* da Parceria Estratégica Brasil-UE, dotada de um alto grau de formalização e estruturação, assim como averiguar seu conteúdo, por meio da análise de fontes primárias, e algumas de suas implicações, por meio da revisão da literatura sobre o tema. Considerando os onze anos do lançamento da iniciativa e as profundas mudanças pelas quais passaram não só o Brasil e a UE, mas também a conjuntura internacional, acredita-se que tal esforço se mostra útil e, sobretudo, necessário.

Conforme já dito, a proposta de estabelecimento da Parceria Estratégica foi iniciativa da UE. Os preparativos para a celebração da iniciativa podem ser identificados ainda em 2006, quando o presidente da CE, Durão Barroso, visitou o país, e em maio de 2007, com a primeira rodada de consultas políticas entre o Brasil e a UE, em Brasília. No documento *Towards an EU-Brazil Strategic Partnership*, elaborado pela Comissão e apresentado ao Parlamento e ao Conselho também em maio de 2007, o escopo da relação nos marcos da iniciativa começa a desenhar-se. Nele elencam-se dez áreas e setores de cooperação nos níveis global, regional e

bilateral que servirão à delimitação da Parceria Estratégica (COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, 2007):

- a) fortalecer o multilateralismo;
- b) aumentar os padrões de direitos humanos, promovendo a democracia e a governança;
- c) alcançar os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e promover o desenvolvimento regional e social;
- d) proteger o meio-ambiente;
- e) reforçar a cooperação energética;
- f) aumentar a estabilidade e a prosperidade da América Latina;
- g) avançar na agenda do Mercosul;
- h) reforçar as relações comerciais e econômicas;
- i) justiça, liberdade e segurança;
- j) reunir os povos.

Foi na primeira cúpula celebrada entre as partes, que aconteceu em julho de 2007, em Lisboa, que a Parceria Estratégica foi estabelecida. Cabe notar que o Brasil foi o último país do BRICS a reunir-se com a UE em um encontro de cúpula, o que pode ser explicado pelo fato de que “o diálogo UE-Brasil não foi suficientemente explorado e foi levado a cabo principalmente através do diálogo UE-Mercosul” (COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, 2007, p. 2, tradução nossa). Na declaração conjunta da cúpula, “os laços históricos, culturais e econômicos” e os compartilhados “valores fundamentais e princípios como a democracia, o Estado de direito, a promoção de direitos humanos e de liberdades fundamentais e uma economia de mercado” foram evocados como fatores explicativos do surgimento da Parceria Estratégica (COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, 2007, p. 2, tradução nossa). Fala-se, ainda, que

A UE e o Brasil concordam que sua parceria estratégica envolve compromissos para aprofundar o entendimento mútuo, expandir o terreno comum e reforçar a cooperação e o diálogo em áreas de interesse mútuo. Eles concordam em rapidamente tornar sua parceria estratégica operacional, orientada para resultados e voltada para o futuro. A UE e o Brasil trabalharão em conjunto na elaboração de um Plano de Ação para implementar esses objetivos tendo em vista a próxima Cúpula (COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, 2007, p. 6, tradução nossa).

A fim de executar o abrangente programa temático da Parceria Estratégica, além do estabelecimento do Plano de Ação, foi acordado o *modus operandi* da iniciativa. Ele consiste na realização de diálogos anuais de alto nível, em reuniões de cúpula e ministeriais regulares,

que tratam de desafios e crises globais numa abordagem mais ampla, ao buscar uma posição comum entre as partes. Já em um nível hierárquico inferior, reuniões de altos funcionários e da comissão mista Brasil-Comunidade Europeia foram estabelecidas, responsáveis pela preparação das cúpulas presidenciais e ministeriais, assim como pelo monitoramento dos Diálogos Setoriais e pela implementação dos Planos de Ação Conjunta. Também se reconheceu a necessidade de aprofundar e reforçar os Diálogos Setoriais (“troca de conhecimentos, experiências e melhores práticas de natureza técnica, política ou ambas, em temas de interesse comum e que ocorram regularmente em diferentes níveis hierárquicos”, conforme definição já apresentada), de natureza menos política e mais técnica, entre instituições comunitárias especializadas e seus pares dos ministérios, organismos e agências da administração federal do Brasil. Nesse contexto, surgiu o programa de “Apoio aos Diálogos Setoriais Brasil-UE”, cujos recursos foram estabelecidos pelo CSP 2007-2013 (AYLLÓN, 2011).

Ao longo dos onze anos de Parceria, houve sete cúpulas, que aconteceram entre 2007 e 2014, assim como foram elaborados o primeiro Plano de Ação Conjunta, referente ao período 2008-2011, e o segundo, que compreende o período 2012-2014. A iniciativa foi colocada em modo de espera em 2015, quando a cúpula anual não aconteceu e o terceiro Plano de Ação Conjunta (previsto para 2015 e que duraria até 2017) foi adiado. Nesta subseção, serão analisadas as declarações conjuntas elaboradas nas cúpulas entre Brasil e UE. Retomando a ideia, proposta por Becard (2013, p. 58), de que “o grau de formalização e de estruturação de uma parceria [...] pode auxiliar sobremaneira na identificação de seus objetivos estratégicos, oferecendo um quadro abrangente e estruturado de atividades aos parceiros”, acredita-se que os encontros de alto nível e o texto das declarações conjuntas daí decorrentes são interessantes fontes primárias que permitem compreender o conteúdo da Parceria e a dinâmica das relações nos marcos da iniciativa. Ademais, tais declarações conjuntas não só refletem os amplos objetivos da Parceria no plano do discurso oficial, com a reincidência de diversas ideias, mas também alguns elementos da conjuntura nas quais foram concebidas. Esses elementos da conjuntura, por sua vez, influenciaram as relações, levando a mudanças de enfoque ao longo das cúpulas e, até mesmo, a suaves mudanças de tom.

Para melhor organizar a análise dos documentos, foi elaborado um quadro-resumo do conteúdo das declarações conjuntas, em que são propostas cinco categorias temáticas, de maneira a facilitar o exame dos documentos e a tornar mais evidente a modulação dos temas ao longo das cúpulas. As categorias adotadas foram:

- a) multilateralismo;
- b) segurança e paz;
- c) temas econômicos;
- d) meio-ambiente;
- e) ciência e tecnologia.

Quadro 3 – Quadro-resumo das declarações conjuntas das cúpulas Brasil-UE

	Multilateralismo	Segurança e paz	Temas econômicos	Meio-ambiente	Ciência e tecnologia
1ª Cúpula Brasil-UE Lisboa Julho 2007	Reforma de órgãos da ONU	Desarmamento; não proliferação; controle de armas	Conclusão do acordo Mercosul-UE; conclusão da Rodada Doha	Reforço do regime multilateral de mudança climática; eficiência energética; energias renováveis	Aprofundamento do diálogo setorial sobre ciência e tecnologia
2ª Cúpula Brasil-UE Rio de Janeiro Dezembro 2008	Reforma de órgãos da ONU; fortalecimento das relações birregionais	Combate ao crime organizado, corrupção e drogas ilícitas	Impactos da crise financeira; conclusão da Rodada Doha; conclusão do acordo Mercosul-EU	Mudança climática; redução da taxa de perda de biodiversidade; fontes de energia renováveis	Tecnologias inovadoras na produção de bens e serviços; acordo de cooperação na pesquisa sobre fusão nuclear
3ª Cúpula Brasil-UE Estocolmo Outubro 2009	Reforma de órgãos da ONU; fortalecimento das relações birregionais; cooperação triangular na África	Situação em Honduras; esforços de paz no Oriente Médio; desarmamento; não proliferação; programa nuclear iraniano; combate ao crime organizado, corrupção e drogas ilícitas	Impactos da crise financeira; crescimento sustentável e equilibrado; aderência ao compromisso do G-20 de evitar medidas protecionistas; conclusão da Rodada Doha; conclusão do acordo Mercosul-EU	Regime multilateral de mudança climática; Redução das Emissões por Desmatamento e Degradação florestal; economia de baixo carbono; reunião de alto nível durante a Conferência de Copenhague; fontes de energia sustentáveis e confiáveis; energias renováveis; Rio+20	Chamada para pesquisa em biocombustíveis; estabelecimento do acordo de cooperação na pesquisa sobre fusão nuclear
4ª Cúpula Brasil-UE Brasília Julho 2010	Reforma de órgãos da ONU; cooperação Brasil-UE nos fóruns multilaterais; entrada em vigor do Tratado de Lisboa; fortalecimento das relações birregionais (Cúpula UE-América Latina e Caribe)	Combate ao crime organizado, corrupção, drogas ilícitas e tráfico de pessoas; esforços de paz no Oriente Médio; desarmamento; não proliferação; trabalho conjunto com a Agência Internacional de Energia Atômica; programa nuclear iraniano	Impactos da crise financeira; recuperação global; fortalecimento do sistema financeiro internacional; importância do G-20; promoção do comércio e do investimento; conclusão do acordo Mercosul-UE; conclusão da Rodada Doha	Rio+20; Conferência da ONU sobre mudança climática e esforços por obter uma solução legalmente vinculante; energias renováveis; combate à perda de biodiversidade	Aviação civil; grupo de trabalho sobre tecnologias da informação e comunicação; chamada para pesquisa em biocombustíveis de segunda geração, nanotecnologia e saúde pública; futura cooperação no lançamento de satélites
5ª Cúpula Brasil-UE Bruxelas Outubro 2011	Promoção dos direitos humanos e liberdades fundamentais; cooperação triangular	Situação na Síria e na Líbia; esforços de paz no Oriente Médio	Situação econômica internacional e das próprias economias; unidade e determinação no G-20;	Rio+20; cooperação internacional para conter a mudança climática; energias renováveis e bioenergia;	Cooperação e mobilidade acadêmicas (Erasmus, Marie Curie e Ciências Sem Fronteiras); futuros

	para a Revisão Periódica Universal		conclusão da Rodada Doha; conclusão do acordo Mercosul-UE; inclusão da sociedade civil em temas econômicos; empréstimo do Banco Europeu de Investimento para o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social		diálogos sobre atividades espaciais civis; aumento da cooperação científica em temas de meio-ambiente
6ª Cúpula Brasil-UE Brasília Janeiro 2013	Promoção e proteção dos direitos humanos; suspensão da pena de morte; Cúpula UE-Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos; cooperação trilateral para os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa e Timor Leste	Situação na Síria; esforços de paz no Oriente Médio; oposição à expansão dos assentamentos israelenses; programa nuclear iraniano; situação no Mali e na Guiné-Bissau; desarmamento; <i>peacekeeping</i> e <i>peacebuilding</i> ; não proliferação; combate à corrupção, lavagem de dinheiro, tráfico de drogas e de pessoas	Reconhecimentos dos fluxos de comércio e investimento; situação econômica internacional; crescimento econômico sustentável e equilibrado por parte do G-20; conclusão da Rodada Doha; conclusão do acordo Mercosul-UE	Comprometimento em reduzir a emissão de gases estufa; bioma amazônico; biodiversidade; Rio+20; acesso a todas as formas de energia; energias renováveis; biocombustíveis; emissões do setor de aviação; boas práticas de segurança na extração de petróleo <i>offshore</i>	Promoção do diálogo bilateral em ciência, tecnologia e inovação; treinamento e cooperação sob o programa Ciências Sem Fronteiras; entrada em vigor do acordo de cooperação na pesquisa sobre fusão nuclear; sociedade da informação; mobilidade acadêmica
7ª Cúpula Brasil-UE Bruxelas Fevereiro 2014	Convergência na agenda global; promoção e proteção dos direitos humanos; promoção da Parceria Estratégica UE-Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos; reforma do Conselho de Segurança da ONU	Haiti; <i>peacekeeping</i> e <i>peacebuilding</i> ; desarmamento; não proliferação; Síria; negociações Israel-Palestina; programa nuclear iraniano; Tunísia; Mali; Guiné-Bissau; República Centro-Africana; Sudão do Sul; questões de segurança transnacionais; drogas	Laços econômicos; contatos entre empresários; conclusão do acordo Mercosul-UE; conclusão da Rodada Doha	Esforços por obter uma solução legalmente vinculante para conter a mudança climática; desenvolvimento sustentável; energias renováveis	Pesquisa e desenvolvimento em energias renováveis; governança na Internet

Fonte: Adaptado de Council of the European Union (2007, 2008, 2009a, 2010, 2011, 2013, 2014).

Dada a amplitude dos temas compreendidos pela Parceria Estratégica, tal proposta de categorização se fez necessária, levando em conta os eixos temáticos da iniciativa e a recorrência do aparecimento desses tópicos nas declarações conjuntas. No quadro-resumo, os assuntos foram agrupados na ordem em que aparecem nos documentos, com o objetivo de facilitar eventuais consultas às fontes primárias. Os Planos de Ação Conjunta não foram contemplados pelo quadro-resumo, mas serão brevemente comentados a seguir⁴³.

Os Planos de Ação Conjunta servem como guias à Parceria Estratégica, à medida que “habilita[m] ambas as partes a começar novos diálogos bilaterais regulares, assim como aprofundar a parceria existente em áreas que são de importância estratégica mútua” (COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, 2008, tradução nossa). Ao estabelecer as áreas de cooperação, fazem-no de maneira mais delimitada quando comparadas às declarações conjuntas, mas, ainda assim, não apresentam indicadores de medição de êxito (AYLLÓN, 2011). O primeiro Plano de Ação Conjunta (2009-2011) (COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, 2008) estabelece quatro grandes áreas de cooperação, que depois são divididas em outros temas:

- a) promoção da paz e da segurança por meio de um sistema multilateral efetivo;
- b) fortalecimento da parceria econômica, social e ambiental com vistas à promoção do desenvolvimento sustentável;
- c) promoção da cooperação regional;
- d) promoção da ciência, tecnologia e inovação.

O segundo Plano de Ação Conjunta (2012-2014) estabelece as mesmas quatro grandes áreas, constituindo uma revisão do primeiro Plano sem maiores inovações (BLANCO, 2015).

Levando em conta o conteúdo das declarações conjuntas e o quadro-resumo a partir delas elaborado, pode-se notar a recorrência de alguns temas. No caso do multilateralismo, aparecem frequentemente a reforma dos órgãos da ONU, com referências explícitas à reforma do Conselho de Segurança, e o fortalecimento das relações no âmbito inter-regional (apesar de não se enquadrar perfeitamente na categoria “multilateralismo”, optou-se por incluir os temas inter-regionais nela, dadas sua importância e recorrência nas declarações conjuntas). Já na categoria segurança e paz, o desarmamento e a não proliferação, assim como o combate ao crime organizado, corrupção e drogas ilícitas são temas recorrentes. Nas questões econômicas

⁴³ O objetivo deste quadro-resumo é, conforme foi dito, facilitar o exame das declarações conjuntas e tornar mais evidente a modulação dos principais temas da Parceria Estratégica Brasil-UE ao longo dos anos. Por essa razão, apresenta os temas de maneira sintética, sem referências a instrumentos do direito internacional citados pelas partes e a eventuais iniciativas nascidas no bojo da Parceria.

há, nas sete declarações conjuntas, menção à necessidade de esforços conjuntos para a conclusão não só do Acordo de Associação Birregional UE-Mercosul (cujas negociações foram paralisadas em 2004 e retomadas apenas em 2010, ano da quarta cúpula), mas também da Rodada Doha, no âmbito da OMC. De maneira geral, há um consenso acerca do reforço dos princípios e medidas de liberalização comercial e da necessidade de regulação da arquitetura financeira internacional, dados os profundos impactos da crise de 2008, especialmente no continente europeu. O regime de mudança climática, a preparação e os resultados da Rio+20 e a questão energética, apontada como um dos fundamentos da Parceria Estratégica na quinta declaração conjunta, são constantes na categoria meio-ambiente. Por fim, questões relacionadas à ciência e à tecnologia são menos exploradas ao longo das declarações conjuntas, ficando reservadas aos Diálogos Setoriais. Ainda assim, um tópico frequente são as pesquisas em fusão nuclear e em biocombustíveis. Há, ainda, alguns temas que não foram contemplados pelas categorias propostas no quadro-resumo, tais como a cooperação cultural e o turismo.

Além da recorrência de determinados temas nas declarações conjuntas, é interessante notar as mudanças de enfoque ao longo dos documentos. Enquanto a primeira declaração conjunta celebra o estabelecimento da Parceria Estratégica e faz uso de uma linguagem mais genérica, a declaração subsequente, de dezembro de 2008, tem uma tônica mais econômica, com menções aos impactos da crise financeira global e à necessidade de medidas econômicas e financeiras para restaurar a confiança do mercado, estabilizar os mercados financeiros e promover o crescimento econômico global. Já na terceira declaração conjunta, predominam temas relacionados ao meio-ambiente, com temáticas que dizem respeito à mudança climática – apresentada como um dos desafios mais importantes da comunidade internacional – e à preparação para a Conferência de Copenhague. Vale notar, ainda, que é nessa declaração conjunta que se faz menção, pela primeira vez, às posições brasileira e europeia acerca de acontecimentos do sistema internacional, com referências à violação da ordem constitucional em Honduras e à manifestação de apoio aos esforços de paz na proposta de criação de dois Estados (Israel e Palestina) no Oriente Médio. A partir daí, serão feitas alusões a acontecimentos do sistema internacional nas demais declarações conjuntas, dentre os quais a mediação do Brasil e da Turquia na questão nuclear iraniana e as situações da Líbia, Síria, e outros países mais.

Na quinta declaração, já com a presença da presidente Dilma Rousseff, menciona-se a dimensão social da globalização e destaca-se o papel da pesquisa acadêmica, da tecnologia e da inovação na geração de um crescimento sustentável e no aumento da produtividade e empregabilidade. Nas declarações posteriores a cooperação em ciência e tecnologia passa a

ganhar mais enfoque. Por fim, as duas últimas declarações conjuntas são as mais longas e densas, enfatizando temas de segurança e paz e fazendo alusões à convergência das posições brasileira e europeia diante de diversos acontecimentos internacionais.

A título de síntese, a reafirmação dos princípios e valores que fundamentam a Parceria Estratégica aparece em todas as declarações conjuntas. Além da existência de temas recorrentes, como se pode apreender do quadro-resumo, é possível notar mudanças de enfoque e uma inflexão no tom das declarações entre 2007 e 2014. As primeiras quatro declarações apresentam temas de maneira mais ampla, utilizando-se de uma linguagem mais genérica, empregada para abranger as interações cooperativas, enfatizando os esforços do Brasil e da UE na construção de uma relação marcada pela colaboração positiva e cumplicidade. Já as outras três declarações tornam-se mais longas, adquirem densidade e passam a citar casos concretos, elencando posições convergentes no sistema internacional, mas, ao mesmo tempo, urgindo as partes “a convergir ainda mais na agenda global e nas nossas posições nos fóruns internacionais” (COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, 2014, p. 2, tradução nossa). Ilustra essa afirmação a percepção de Lazarou (2013) acerca da sexta cúpula Brasil-UE, sobre a qual se indica que

Trouxe um senso de confiança renovada e alguns resultados mais concretos. Vários fatores contribuíram para isso, incluindo a crise financeira global e seus efeitos dominó, que são uma preocupação do Brasil; a necessidade de recuperação financeira e de crescimento renovado na Europa; a demanda por iniciativas de segurança multilateral globalmente, dada a relutância dos EUA em atuar como um provedor de segurança unilateral; e o lançamento de novos projetos regionais na América do Sul (LAZAROU, 2013, p. 1, tradução nossa).

Ao apresentar posições conjuntas em temas de preocupação global, as partes defendiam a ideia de demonstrar a projeção do seu relacionamento. Já ao citar a necessidade de convergir ainda mais na agenda global, insinuava-se que “as partes teriam de encontrar um caminho para encontrar um terreno comum para agirem juntas ao invés de defenderem posições que frequentemente as colocavam em diferentes lados da mesa de negociações” (BLANCO, 2015, p. 192, tradução nossa), a fim de que sua Parceria Estratégica fosse aprofundada. Pode-se afirmar, ainda, que tal inflexão de tom nas últimas declarações está relacionada a um cenário internacional menos favorável, com o impasse e a paralisia do multilateralismo, especialmente na OMC e na ONU, e os reflexos da Primavera Árabe, com a consequente alteração do jogo de forças no Oriente Médio e no norte da África⁴⁴, que trataram de atualizar o conteúdo da Parceria

⁴⁴ SILVA, André Luiz Reis. **Política Externa de Dilma Rousseff e Michel Temer**. Porto Alegre, UFRGS, 13 jun. 2018. Aula ministrada aos alunos de Política Externa Brasileira III.

Estratégica ao tornar mais urgentes os esforços na promoção do multilateralismo por meio de uma maior articulação na arena multilateral. No entanto, tal amadurecimento das relações nos marcos da Parceria Estratégica, que se pode deduzir da mudança de tom das últimas declarações conjuntas, não impediu a relativa paralisação da iniciativa com a interrupção das cúpulas a partir de 2015 e o adiamento – sem nenhuma futura data à vista – da elaboração do terceiro Plano de Ação Conjunta.

Complementando a análise das declarações conjuntas, num esforço por identificar as principais implicações da iniciativa, recorre-se às contribuições de Gratius (2012, 2018), Ferreira-Pereira e Vieira (2016), Saraiva (2017) e Gardini⁴⁵. É consensual que o estabelecimento da Parceria Estratégica Brasil-UE representou um salto qualitativo nas relações entre as partes, outrora marcadas pela desconfiança, advinda de divergências no âmbito comercial, e pela opção inter-regional, que relegou as relações bilaterais com os países do Mercosul a um segundo plano. A Parceria Estratégica, portanto, alterou os termos de engajamento das relações, ao propor um quadro institucional que passou a moldá-las, incluindo, além de temas comerciais, outros tópicos relevantes e que melhor condiziam com a nova posição internacional do Brasil como potência emergente, fato reconhecido pelo próprio bloco europeu. Deve-se levar em conta, ainda, que a cooperação técnica entre as partes se tornou mais densa, o que é ilustrado pelo fortalecimento dos Diálogos Setoriais que, atualmente, totalizam trinta e cinco, com destaque para aqueles que versam sobre migração, ciência e tecnologia e energia (FERREIRA-PEREIRA; VIEIRA, 2016, BLANCO; LUCIANO, 2018).

Mesmo reconhecendo a existência de princípios e valores comuns entre o Brasil e a UE e o salto qualitativo nas relações proporcionado pela Parceria Estratégica, alguns trabalhos não deixam de mencionar os resultados, a princípio almejados, que não foram atingidos pela iniciativa. Ferreira-Pereira e Vieira (2016) sublinham a existência de visões divergentes entre as partes, “notavelmente em termos de implementação das normas e regras internacionais, enquadramento dos debates e escolha de linguagem” (FERREIRA-PEREIRA; VIEIRA, 2016, p. 65, tradução nossa). Gratius (2012) afirma que tanto o Brasil como a UE aspiram ao multilateralismo, mas que suas estratégias diferem. Enquanto o Brasil busca uma “multipolaridade multilateral”, a UE busca um “multilateralismo multipolar”, o que significa afirmar que o bloco europeu prefere uma ordem multipolar baseada no direito internacional e

⁴⁵ GARDINI, Gian Luca. **Desenvolvimento econômico e sustentabilidade**: agendas da União Europeia e do Brasil. Porto Alegre, UFRGS, 25 set. 2018. Palestra ministrada aos professores, alunos e funcionários da UFRGS e ao público externo.

em compromissos vinculantes, já o Brasil preza por uma balança de poder de traços neorrealistas e, por isso, o multilateralismo almejado pelo país é menos normativo, mais pragmático e leva em conta os interesses do Sul. Por sua vez, tais estratégias levaram a diferentes posicionamentos em fóruns multilaterais. Aqui, uma vez mais se dá a sobreposição dos diferentes níveis das relações Brasil-UE, já que as conclusões da autora levam em conta posicionamentos dos Estados membros da UE em fóruns multilaterais, e não propriamente do bloco europeu.

Mencionam-se, ainda, outros obstáculos à construção de uma agenda global mútua, dados os diferentes entendimentos nas esferas do comércio, cooperação para o desenvolvimento, mudança climática, paz internacional e sistema financeiro global. De fato, a questão comercial não apresentou tantos avanços em termos qualitativos, e ainda gera controvérsias, evidenciadas pela não consumação do Acordo de Associação Birregional Mercosul-UE⁴⁶. No que tange à mudança climática, apesar da defesa de um firme comprometimento global nessa questão, Brasil e UE partem de diferentes premissas acerca de sua principal causa, com a consequente adoção de diferentes métodos, enfatizando compromissos voluntários, do lado brasileiro, e compromissos vinculantes, do lado europeu (GRATIUS, 2012).

Tais divergências nas posições adotadas pelo Brasil e pela UE devem ser entendidas em um quadro mais amplo, considerando suas “distintas identidades, trajetórias históricas e os diferentes loci no mundo globalizado multilateral” (FERREIRA-PEREIRA; VIEIRA, 2016, p. 65, tradução nossa). Essa discussão certamente ultrapassa o escopo deste trabalho, mas vale a pena citar o breve resumo proposto por Gratius⁴⁷. Ao citar as convergências multilaterais do Brasil e da UE, elenca a manutenção da ordem liberal, o compromisso com a proteção do meio-ambiente, a defesa de menos barreiras comerciais, a manutenção do atual regime de desenvolvimento e a regulação da migração. Quanto às divergências, cita o entendimento acerca da soberania (enquanto a UE defende a “Responsabilidade de proteger”, o Brasil defenderia a “Responsabilidade ao proteger”), a aplicação de sanções, o entendimento sobre a democracia (a UE se compromete a promover a democracia, já o Brasil adota o princípio da não-intervenção), a clivagem Norte-Sul e as questões comerciais (protecionismo europeu animado

⁴⁶ As negociações ganharam novo ímpeto em 2016, já quando a Parceria Estratégica Brasil-UE havia sido paralisada (BRASIL, 2018b).

⁴⁷ GRATIUS, Susanne. **União Europeia e Brasil: O valor do multilateralismo nas relações internacionais**. Porto Alegre, UFRGS, 25 set. 2018. Palestra ministrada aos professores, alunos e funcionários da UFRGS e ao público externo.

por interesses ambientais *versus* oposição a barreiras não-tarifárias e defesa dos interesses do Sul do lado brasileiro).

Gardini⁴⁸, por sua vez, afirma que as implicações da Parceria Estratégica são heterogêneas, e que é necessário ajustar os objetos de análise, dada a multiplicidade de temas e objetivos propostos pela iniciativa. Ao tratar das implicações da iniciativa, afirma que o fortalecimento do “multilateralismo efetivo” não se materializou da maneira desejada, uma vez que houve divergências no padrão de votos do Brasil e dos países europeus em fóruns multilaterais. Tampouco no campo dos direitos humanos e no aumento da estabilidade da América Latina houve avanços de vulto. Para o autor, os maiores progressos se deram no campo do desenvolvimento sustentável, com os Diálogos Setoriais e os projetos bilaterais entre o Brasil e alguns países europeus nessa área, e no comércio bilateral, que se tornou três vezes maior, mas que, ainda assim, compreende uma relação comercial assimétrica⁴⁹. Interessante notar que outros autores veem na cooperação relacionada ao meio-ambiente alguns dos maiores avanços da iniciativa, a exemplo de Saraiva (2017) ao garantir que, “apesar dos diferentes cenários enfrentados pelas duas partes, a Parceria Estratégica preparou o caminho para um melhor entendimento e cooperação” (SARAIVA, 2017, p. 6), levando a uma proposta conjunta entre Brasil e UE acerca do mercado de regulação de carbono, que serviu de base para o Acordo de Paris, celebrado em 2015.

Saraiva (2017), em recente artigo, faz um interessante balanço da Parceria Estratégica Brasil-UE, apontando para a mudança de foco observada na transição Lula da Silva-Rousseff. Dessa forma, suas contribuições complementam a segunda subseção deste capítulo, ao procurar enquadrar a UE na política externa brasileira a partir de 2007, exclusivamente nos marcos da Parceria Estratégica. Ao referir-se às implicações da iniciativa durante o segundo mandato de Lula (2007-2010), a autora enfatiza um maior entendimento e articulação na questão ambiental e na cooperação triangular no continente africano, assim como os avanços na área de ciência e tecnologia, com uma mais intensa troca entre instituições científicas brasileiras e europeias. Referindo-se ao nível inter-regional, afirma que os ganhos foram esparsos e que, no multilateral, prevaleceram divergências, uma vez que alinhar os interesses das duas partes se provou difícil.

⁴⁸ GARDINI, Gian Luca. **Desenvolvimento econômico e sustentabilidade**: agendas da União Europeia e do Brasil. Porto Alegre, UFRGS, 25 set. 2018. Palestra ministrada aos professores, alunos e funcionários da UFRGS e ao público externo.

⁴⁹ Segundo os dados apresentados por Gardini, apenas 26% dos produtos brasileiros exportados para a UE são manufaturados, enquanto 82% dos produtos europeus importados pelo Brasil consistem em produtos manufaturados.

Nesse sentido, afirma que “no final da administração de Lula, os resultados concretos da Parceria Estratégica foram limitados” (SARAIVA, 2017, p. 5).

Ao tratar da Parceria Estratégica sob o mandato de Rousseff (2011-2014), afirma que não houve frutos significativos na arena internacional, o que é explicado, ainda segundo a autora, pelas mudanças da atuação externa brasileira, uma vez que houve um declínio da participação do país nos fóruns internacionais e regionais, levando o Brasil a adotar uma postura reativa. Dessa forma, defende que, nos marcos da Parceria Estratégica, houve um impacto negativo em tópicos multilaterais, ao mesmo tempo em que os Diálogos Setoriais de teor técnico receberam mais atenção e financiamento, o que promoveu uma maior troca de ideias e cooperação (SARAIVA, 2017).

A análise de Saraiva (2017) é bastante importante, pois são poucos os trabalhos recentes sobre a Parceria, devido à ausência de fontes primárias, motivada pela interrupção das cúpulas que, embora não constituam a Parceria Estratégica em sua totalidade, são importantes à medida que promovem e intensificam o diálogo e delineiam as prioridades do relacionamento estratégico e os rumos da cooperação setorial. Seu trabalho, no entanto, cita apenas brevemente as dificuldades de ordem interna que o Brasil enfrentava durante o mandato de Rousseff, que o impossibilitaram de adotar a mesma postura no plano externo. O fato de não comentar as dificuldades do bloco europeu se justifica em virtude de seu comprometimento em abordar a Parceria desde a perspectiva brasileira.

Já as razões da interrupção das cúpulas e o adiamento da elaboração do terceiro Plano de Ação Conjunta não são largamente abordadas por nenhum autor dentro da literatura consultada e tampouco foram explicitadas pelo Brasil ou pela UE, até onde pesquisado. Assume-se, neste trabalho, que a interrupção das cúpulas Brasil-UE levou a uma relativa paralisação da Parceria Estratégica – relativa em função da manutenção do *status* da UE como parceiro estratégico do Brasil e da continuidade dos Diálogos Setoriais –, dado o alto grau de institucionalização e formalização da iniciativa. A fim de explicar tal paralisação, usualmente são mencionadas dificuldades domésticas, sem dúvida abundantes tanto do lado europeu quanto do lado brasileiro.

Gratius (2018) evoca o modelo de dois níveis de Putnam (1988) para explicar o enfraquecimento das relações Brasil-UE, que seria consequência de severas crises domésticas de ambos os lados, as quais provocaram mudanças na política externa. Fala-se da questão migratória e de seus desdobramentos na UE e na crise política, moral, social e econômica do Brasil, que teria criado as condições para o *impeachment* de Dilma Rousseff. Blanco e Luciano

(2018), por sua vez, são mais enfáticos ao responsabilizar o Brasil pelo arrefecimento das relações Brasil-UE nos marcos da Parceria Estratégica. Com base em entrevistas com diplomatas europeus, sublinham a “irregularidade e a falta de consistência das posições diplomáticas brasileiras que entravaram a manutenção de uma sólida conexão com diplomatas europeus, prejudicando o progresso da Parceria Estratégica”⁵⁰ (BLANCO; LUCIANO, 2018, p. 11, tradução nossa).

Apesar de citar as dificuldades internas que as duas partes enfrentaram – e ainda enfrentam – nos últimos anos, os trabalhos consultados (com exceção de Blanco e Luciano, (2018)) não se detêm nas variáveis intermediárias, ou seja, nos fatores através dos quais esses elementos do cenário doméstico influenciaram o processo de tomada de decisão e os próprios tomadores de decisão do ato internacional, o que só nos permite chegar a explicações vagas acerca da interrupção das cúpulas Brasil-UE e do enfraquecimento da Parceria Estratégica por ela ocasionado. Pode-se questionar, ainda, se esse cenário não seria fruto de um enfraquecimento das parcerias estratégicas enquanto fenômeno das relações internacionais ou de uma mudança da conjuntura internacional, da prevalência do multilateralismo, marcado pela governança global, para o fortalecimento dos Estados-nação, com tendências ao isolacionismo⁵¹. Trata-se de uma interessante agenda de pesquisa, que não só ajudaria a explicar a paralisação da iniciativa entre o Brasil e a UE, mas que poderia levar a novos *insights* sobre as parcerias estratégicas.

3.4 CONCLUSÃO DO CAPÍTULO

Pode-se afirmar que o estabelecimento da Parceria Estratégica contribuiu para que as interações entre Brasil e UE mudassem de nível: do inter-regional ao bilateral híbrido. Ainda que tal alteração tenha se operado, o relacionamento nos demais níveis não foi impedido, mas certamente modificado. A elaboração do quadro-resumo permitiu identificar temas recorrentes

⁵⁰ Blanco e Luciano (2018) afirmam, ainda, que “Em um tom otimista, mas não necessariamente realista, houve expectativas para um encontro de alto nível em novembro de 2017, que teria potencialmente destravado a parceria estratégica e restabelecido uma nova agenda política entre as duas partes para os próximos anos. Ainda que o Ministro das Relações Exteriores do Brasil tenha visitado Bruxelas em agosto de 2017 e o vice-presidente da Comissão Europeia, responsável por emprego, crescimento, investimento e competitividade, tenha encontrado autoridades em Brasília em novembro do mesmo ano, o retorno das cúpulas de alto nível regulares permanece uma questão em aberto” (BLANCO; LUCIANO, 2018, p. 6, tradução nossa).

⁵¹ GRATIUS, Susanne. **União Europeia e Brasil: O valor do multilateralismo nas relações internacionais**. Porto Alegre, UFRGS, 25 set. 2018. Palestra ministrada aos professores, alunos e funcionários da UFRGS e ao público externo.

levantados pelas partes na Parceria e, ao longo das sete declarações conjuntas, foi possível notar um amadurecimento das relações nos marcos da iniciativa, que levou ao reconhecimento de uma maior necessidade de concertação no nível multilateral, dado o comprometimento em “identificar e promover estratégias comuns para lidar com desafios globais” (COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, 2007, p. 2, tradução nossa), em contraposição à linguagem mais genérica utilizada nas quatro primeiras declarações conjuntas, que foram celebradas em um contexto internacional e doméstico mais favoráveis.

As causas que explicam a interrupção da realização das cúpulas permanecem em aberto e se configuram como um interessante objeto de pesquisa. Considerando a paralisação das cúpulas e o adiamento do Terceiro Plano de Ação Conjunta, assume-se, neste trabalho, que houve um enfraquecimento da Parceria Estratégica Brasil-UE. Por fim, as implicações da iniciativa podem ser consideradas heterogêneas, uma vez que a Parceria possibilitou maiores ocasiões de contato e um fortalecimento da cooperação, especialmente no tocante aos Diálogos Setoriais, ao mesmo tempo em que deixou mais evidentes os diferentes termos de implementação das normas e regras internacionais, enquadramento dos debates e escolha de linguagem por parte do Brasil e da UE. Caso a iniciativa seja retomada, acredita-se, em consonância com Blanco (2015), que a capacidade de sustentar a Parceria Estratégica Brasil-UE e de fortalecer a cooperação bilateral estará condicionada à capacidade de negociar, fazer acordos e superar divergências que poderiam impedir um avanço nas relações.

4 CONCLUSÃO

Este trabalho de investigação se propôs a discutir a importância e o locus da UE para a política externa brasileira a partir da análise da Parceria Estratégica Brasil-UE, entendendo, por “locus”, a posição do bloco europeu na política externa brasileira, compreendida a partir da centralidade (ou não centralidade) desse ator na prática externa do país e do padrão de relações estabelecido. Para isso, os objetivos específicos elencados foram três: o primeiro, o de apresentar o conceito de parceria estratégica, assim como seus matizes nas políticas externas brasileira e europeia; o segundo, o de abordar as relações Brasil-UE numa perspectiva histórica e compreender os fatores que levaram à assinatura da Parceria Estratégica Brasil-UE; e o terceiro, averiguar o *modus operandi*, o conteúdo e as implicações da Parceria Estratégica Brasil-UE.

Situadas em uma ordem internacional multipolar em que a dinâmica de equilíbrio de poder ultrapassa os parâmetros da segurança e passa a abranger diversos temas, as parcerias estratégicas podem ser entendidas como um instrumento de cooperação bilateral. Embora a existência de elementos comuns a elas permita certo grau de abstração e a elaboração de um conceito universal, acredita-se que é importante analisar cada parceria estratégica dentro de seu contexto específico. Interessante notar, ainda, que a própria ideia de parceria estratégica carrega elementos de identidade – de diferenciação e hierarquização de um ator perante os demais atores –, com o potencial de promover atitudes mais reflexivas e proativas em um relacionamento com vistas a atingir fins desejados, objetivos comuns das partes envolvidas, baseados, por sua vez, em interesses ou valores comuns.

Tanto o Brasil quanto a UE não apresentam definições precisas sobre o que entendem por parcerias estratégicas. Sendo assim, torna-se necessário enquadrar esse fenômeno a partir de elementos estruturais das políticas externas desses atores. No caso brasileiro, aspectos essenciais para a compreensão das parcerias estratégicas na prática externa do país são o universalismo e o pragmatismo, aliado à estratégia de desenvolvimento nacional. Devido ao ativismo diplomático, traço marcante dos mandatos de Lula da Silva (2003-2010), caracterizado pelo aproveitamento de espaços e por esforços de projeção global, houve uma proliferação das parcerias estratégicas estabelecidas pelo Brasil. A proliferação dessas iniciativas, por sua vez, contribuiu para que a expressão não mais sinalizasse, necessariamente, a importância, relevância e prioridade no pensamento estratégico da política externa que outrora designava.

No caso europeu, as parcerias estratégicas devem ser compreendidas a partir do elemento normativo da política externa da UE, servindo, mais especificamente, como uma ferramenta de reforço do multilateralismo como princípio fundamental da governança. A inexistência de uma definição clara e precisa do termo em quaisquer documentos a nível legal ou político concede à política externa europeia uma boa dose de flexibilidade, que lhe permite estabelecer parcerias estratégicas com atores e conteúdo diversos. A maior parte das parcerias estratégicas celebradas pelo bloco europeu, no entanto, se deu com países emergentes, o que revela um reconhecimento e adaptação da UE à ordem multipolar, que ganhou força na década de 2000, também em um contexto de mudança de estratégia por parte do bloco, da aproximação via inter-regionalismo para um reforço do bilateralismo.

Com vistas a compreender o contexto específico no qual se insere a Parceria Estratégica Brasil-UE, as relações entre os dois atores foram analisadas em uma perspectiva histórica (1960-2007). Pode-se afirmar que a UE manteve elevada importância no quadro da política externa brasileira, mas que as relações entre esses dois atores tardaram a se consolidar. Isso se explica pelo fato de que, no início, havia abundantes divergências comerciais e o relacionamento era marcado por uma acentuada verticalização, em que a UE assumia o papel de doador, e o Brasil, o de receptor. Com o passar dos anos, pode-se identificar uma diagonalização das relações, com a inclusão da ideia de benefício mútuo e de equilíbrio global das vantagens e a consequente criação de espaços para uma cooperação mais horizontal, que permitiu, por fim, uma igualdade relativa que criou as condições para o estabelecimento da Parceria Estratégica em 2007. Durante o período analisado, a percepção do Brasil sobre a UE foi mudando, influenciada, de um lado, pelas grandes linhas de continuidade da política externa brasileira e, de outro, por suas discontinuidades, animadas pelas mudanças do cenário doméstico do país e da conjuntura internacional.

A Parceria Estratégica Brasil-UE pode ser entendida como abrangente, no tocante aos fins, e com um alto grau de formalização e estruturação. É abrangente porque compreende uma ampla agenda temática, incluindo temas regionais e de interesse global, e é formalizada e estruturada à medida que propõe um quadro institucional para as relações Brasil-UE, concretizado na realização de diálogos e reuniões em diferentes níveis hierárquicos e no reforço da cooperação de teor técnico estabelecida pelos Diálogos Setoriais. As cúpulas Brasil-UE aconteceram entre 2007 e 2014, e a análise das declarações conjuntas revela a reincidência de diversos tópicos, assim como mudanças de enfoque, de um tema para outro, e uma suave

inflexão no tom das declarações, de uma linguagem mais genérica para uma linguagem mais densa e que passa a urgir as partes a uma maior convergência na agenda global.

Já as implicações da iniciativa podem ser compreendidas como heterogêneas, uma vez que houve maiores ou menores avanços nas diferentes áreas compreendidas pela Parceria Estratégica. De maneira geral, pode-se afirmar que a iniciativa possibilitou maiores ocasiões de contato e um fortalecimento da cooperação técnica, especialmente no âmbito dos Diálogos Setoriais, mas que também contribuiu para tornar mais evidentes os diferentes termos de implementação das normas e regras internacionais e o enquadramento dos debates por parte dos atores. Já a interrupção das cúpulas Brasil-UE pode ser entendida como uma consequência das dificuldades domésticas enfrentadas pelo Brasil e pela UE nos últimos anos, tendo enfraquecido a Parceria Estratégica.

A hipótese apresentada na introdução diz respeito tanto à importância quanto ao locus da UE no quadro da política externa brasileira hoje. Assegura que o bloco europeu é um importante parceiro do Brasil, e que há interesses pontuais, por parte do país, em temas como transferência de tecnologia, ciência e apoio ao desenvolvimento. Seu locus na política externa brasileira, contudo, não é bem definido, e essa indefinição está relacionada às dificuldades inerentes a uma relação essencialmente assimétrica e à sobreposição dos distintos níveis a partir dos quais se dão as relações Brasil-UE. Tendo em mente as discussões desenvolvidas ao longo deste trabalho e reconhecendo as limitações analíticas da Parceria Estratégica Brasil-UE para a obtenção de uma resposta definitiva sobre a importância e o locus do bloco na política externa brasileira hoje, acredita-se que a hipótese foi parcialmente corroborada.

De maneira geral, a política externa brasileira passa por um processo de transição – com certa dose de indefinição –, animado por profundas mudanças domésticas. Não é tarefa simples, portanto, compreender os traços da política externa hoje, também pelo fato de que a literatura que abarca essa transição ainda é escassa. Mesmo assim, pode-se afirmar que a UE foi e continua sendo um importante ator no quadro da política externa brasileira. Não só o evidenciam a evolução histórica das relações Brasil-UE e a celebração da Parceria Estratégica, mas também a relevância econômica da UE para o país, uma vez que o bloco se configura como seu segundo maior parceiro comercial e como o maior detentor de investimentos estrangeiros diretos no Brasil. Não se pode esquecer, ainda, a inegável condição de *player* global da UE. Acredita-se que a existência de interesses pontuais, por parte do Brasil, no tocante à transferência de tecnologia, ciência e apoio ao desenvolvimento, se manifestam na

continuidade dos Diálogos Setoriais, que ganharam impulso mesmo quando a política externa já demonstrava claros sinais de retração durante o segundo mandato de Rousseff.

O estabelecimento da Parceria Estratégica representou um salto qualitativo nas relações Brasil-UE, uma vez que alterou seus termos de engajamento ao propor um quadro institucional que aumentou e moldou as interações entre as partes. De fato, tal quadro institucional contribuiu para a superação do caráter mercantil que outrora caracterizava as relações, incluindo outras temáticas que, por sua vez, levaram a uma maior articulação política – ainda que ela nem sempre tenha se materializado em posições convergentes –, assim como fortaleceu a cooperação técnica por meio do robustecimento dos Diálogos Setoriais. Além disso, o estabelecimento da iniciativa imprimiu às relações Brasil-UE as ideias de diferenciação e hierarquização, à medida que supôs um reconhecimento da UE sobre a nova condição do Brasil como potência emergente.

A despeito da importância do bloco europeu para o Brasil e do próprio estabelecimento da Parceria Estratégica em 2007, a UE não foi um ator central no quadro da política externa brasileira sob os mandatos de Lula da Silva e de Rousseff, que deram mais ênfase nas relações Sul-Sul e nos espaços de articulação com outros países emergentes. Isso não implica a afirmação de que os parceiros tradicionais, incluída a UE, foram esquecidos ou ignorados durante o período. Houve, pelo contrário, uma manutenção das boas relações com esses atores. Ademais, a UE não perdeu importância – e sim, centralidade – na ação externa, o que foi evidenciado pelos esforços da diplomacia brasileira em torno à consolidação da Parceria Estratégica. Graças ao quadro institucional proposto pela iniciativa, as relações Brasil-UE durante esse período podem ser facilmente situadas no nível bilateral híbrido.

Hoje, contudo, não é tão fácil situar essas relações em um único nível. A interrupção das cúpulas Brasil-UE e o adiamento da elaboração do terceiro Plano de Ação Conjunta não foram, até onde pesquisado, justificados pelo Brasil ou pelo bloco. Alguns autores, no entanto, apontam para as dificuldades dos cenários domésticos brasileiro e europeu como a principal causa da perda de dinamismo da Parceria. Considerando o alto grau de institucionalização e formalização da iniciativa, pode-se afirmar que a interrupção das cúpulas Brasil-UE levou a uma relativa paralisação da Parceria Estratégica. A utilização do adjetivo “relativa” é justificada em função da manutenção do *status* da UE como parceiro estratégico do Brasil e da continuidade dos Diálogos Setoriais. Somam-se à estagnação da Parceria as alterações da política externa nos últimos dois anos, com um fortalecimento de sua faceta econômico-comercial e a defesa de uma diplomacia de caráter predominantemente comercial.

Portanto, tanto a perda de dinamismo da Parceria Estratégica quanto as inflexões na política externa brasileira lançam luzes à retomada, com mais ímpeto, das negociações do Acordo de Associação Birregional Mercosul-UE em 2016. Com a relativa paralisação da Parceria Estratégica, a relação Brasil-Bruxelas (nível bilateral híbrido) perdeu dinamismo, permitindo que as interações em outros níveis fossem reforçadas, com um mais intenso relacionamento do Brasil com a UE através do Mercosul (nível inter-regional), nos marcos das negociações do Acordo de Associação, e com os países membros do bloco (nível bilateral puro). É nesse sentido que se pode afirmar que as relações Brasil-UE não foram interrompidas, mas alteradas.

Dessa forma, assumindo a consolidação da faceta econômico-comercial da política externa, em detrimento à ênfase nas relações Sul-Sul e nos espaços de articulação com outros países emergentes, entende-se que a UE ganha centralidade no quadro da política externa brasileira, em razão de sua importante posição em termos econômicos diante do país. Ainda assim, o lócus da UE na política externa brasileira não se mostra bem definido, pois o país interage com o bloco em diversas frentes de maneira pouco sincronizada, engajado nas negociações do Acordo de Associação Birregional – que passaram por momentos auspiciosos em 2018, apesar de o acordo ainda não ter sido fechado –, celebrando uma década do estabelecimento da Parceria Estratégica – conforme o Comunicado Conjunto Brasil-UE - Dez Anos da Parceria Estratégica – e mantendo boas relações com grande parte dos países membros do bloco.

Logo, entende-se que a indefinição do lócus do bloco europeu na política externa brasileira não é explicada pelo fato de Brasil e UE serem atores distintos, como apresentado na hipótese, já que tal relação se mostrou possível nos marcos da Parceria Estratégica, com uma maior interação entre Brasil e Bruxelas favorecida pela iniciativa. Tal indefinição está, acredita-se, relacionada à multiplicidade e sobreposição dos níveis de interação e às dificuldades do cenário doméstico brasileiro. Dessa forma, ainda que os contornos dessa oscilação não estejam tão claros e seja necessário acompanhar a evolução das relações Brasil-UE nos próximos anos, pode-se admitir que, em momentos de maior vulnerabilidade, o Brasil tende a interagir com a UE no nível inter-regional – a exemplo da década de 1990, período marcado por tentativas de estabilização econômica e adaptação à nova ordem internacional –, ao passo que em momentos mais favoráveis e de maior projeção no cenário externo, o Brasil tende a interagir bilateralmente com a UE.

As perspectivas de retomada da iniciativa e de fortalecimento das interações Brasil-Bruxelas, nos marcos da Parceria Estratégica (nível bilateral híbrido), não são animadoras. A partir das declarações feitas até agora, pode-se assumir que a política externa de Jair Bolsonaro estará vinculada a uma estratégia de desenvolvimento de caráter neoliberal e terá sua faceta econômico-comercial reforçada. Levando em conta a posição desfavorável do futuro presidente e de alguns de seus assessores em relação ao Mercosul, pode-se esperar um fortalecimento das interações com a UE no nível bilateral puro – Itália, Hungria e Polônia são potenciais parceiros brasileiros, dadas as similaridades do discurso do futuro presidente com os atuais governantes desses países –, animado, ainda, pelo robustecimento dos Estados-nação em detrimento da governança global. Do lado europeu, o fortalecimento da extrema-direita e de partidos eurocéticos, as negociações sobre o *Brexit* e as eleições da UE em maio de 2019 também não tornam o cenário de retomada da iniciativa factível a curto prazo.

A celebração da Parceria Estratégica Brasil-UE acarretou um salto qualitativo das relações Brasil-UE e, ainda hoje, representa uma ferramenta de convergência bilateral, animada por objetivos, valores e princípios comuns. Apesar das críticas que podem ser feitas à imprecisão do conceito de parceria estratégica e à inflação da agenda temática da Parceria Estratégica Brasil-UE, acredita-se que a iniciativa deva ser retomada, mesmo que em médio ou longo prazos, uma vez que as interações entre Brasil e UE não se mostraram tão frutuosas no plano inter-regional e, acredita-se, têm um potencial que pode ser melhor explorado por meio das interações no nível bilateral híbrido.

Para isso, torna-se necessário revitalizar a agenda de pesquisa sobre parcerias estratégicas, com vistas a lançar luzes novas sobre o fenômeno, desta vez numa posição que permite uma maior distância temporal do objeto de estudo, o que potencializa a análise. Especificamente sobre a Parceria Estratégica Brasil-UE, é importante promover uma reflexão sobre a amplitude dos objetivos propostos, assim como eleger indicadores de medição de êxito, o que, acredita-se, concederia à iniciativa mais orientação estratégica e coordenação. Nesse sentido, vale acrescentar que a cooperação internacional não implica uma harmonia total, mas a identificação de interesses comuns e um ajuste de comportamentos por parte dos atores envolvidos, cujas divergências e choques de interesses devem ser reconhecidos e submetidos ao diálogo. Por fim, a Parceria Estratégica Brasil-UE se configura como um importante espaço de discussão de relevantes temas – multilateralismo, meio-ambiente, cooperação para o desenvolvimento, etc –, um tanto olvidados em uma conjuntura internacional mais resistente à cooperação e repleta de desafios.

REFERÊNCIAS

ABREU, Marcelo de Paiva. Parcerias Estratégicas. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 24 mar. 2008. Disponível em: <<https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,parcerias-estrategicas,26923>>. Acesso em: 10 nov. 2018.

ALBUQUERQUE, José Augusto G.; LOHBAUER, Christian. New and Old Challenges of the Trade Agreement between the European Union and Mercosur. In: Brazilian Trade and Investment Promotion Agency. **MERCOSUR-European Union dialogue**. Brasília: ApexBrasil, 2012. p. 18-26. Disponível em: <<https://eulacfoundation.org/en/content/mercosur-european-union-dialogue>>. Acesso em: 19 nov. 2018.

AXELROD, Robert; KEOHANE, Robert O. Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions. **World Politics**, Princeton, v. 38, n. 1, p. 226-254, Oct. 1985. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2010357?seq=1#page_scan_tab_contents>. Acesso em: 10 nov. 2018.

AYLLÓN, Bruno. As relações entre Brasil e Europa durante o segundo governo Lula: a aposta na Associação Estratégica. In: FISCHER-BOLLIN, Peter (Org). **Desafios para a construção de uma agenda entre Brasil e Europa**. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2011. p. 125-143. (Série Relações Brasil-Europa, v.1).

BAERT, Francis; SCARAMAGLI, Tiziana; SÖDERBAUM, Fredrik. Introduction: Intersecting Interregionalism. In: BAERT, Francis; SCARAMAGLI, Tiziana; SÖDERBAUM, Fredrik (Org). **Intersecting Interregionalism: Regions, Global Governance and the EU**. Dordrecht: Springer, 2014. p. 1-12. (United Nations University Series on Regionalism 7).

BECARD, Danielly Silva Ramos. Parcerias Estratégicas nas Relações Internacionais: uma análise conceitual. In: LESSA, Antônio Carlos; OLIVEIRA, Henrique Altemani de (Org). **Parcerias Estratégicas do Brasil: os significados e as experiências tradicionais**. Belo Horizonte: Fino Traço, 2013. p. 37-65.

BLANCO, Luis Fernando de Moraes y. **On the uses and functions of ‘strategic partnership’ in international politics**: Implications for agency, policy and theory. 2015. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Faculty of Sociology, Bielefeld University, Bielefeld, 2015. Disponível em: <<https://pub.uni-bielefeld.de/record/2763241>>. Acesso em: 10 nov. 2018.

BLANCO, Luis Fernando. The functions of ‘strategic partnership’ in European Union foreign policy discourse. **Cambridge Review of International Affairs**, Cambridge, v. 29, n. 1, p. 36-54, 2016. Disponível em: <<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09557571.2015.1126055?journalCode=ccam20>>. Acesso em: 10 nov. 2018.

BLANCO, Luis Fernando; LUCIANO, Bruno Theodoro. Understanding EU’s strategic partnerships in Latin America: a comparative assessment of EU-Brazil and EU-Mexico

relations. **Journal of Contemporary European Studies**, London, p. 1-14. Disponível em: <<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/14782804.2018.1519485?journalCode=cjea20>>. Acesso em: 15 nov. 2018.

BÖRZEL, Tanja A.; RISSE, Thomas. Diffusing (Inter-) Regionalism: The EU as a Model of Regional Integration. **KFG**, Berlin, Working Paper n. 7, p. 1-26, September 2009. Disponível em: <http://userpage.fu-berlin.de/kfgeu/kfgwp/wpseries/WorkingPaperKFG_7.pdf>. Acesso em: 30 jun. 2018.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Comunicado Conjunto Brasil-União Europeia – Dez anos da Parceria Estratégica**. Brasília, 2017. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/16723-dez-anos-da-parceria-estrategica-brasil-uniao-europeia>>. Acesso em: 15 nov. 2018.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **União Europeia**. Brasília, 2018a. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/ficha-pais/5812-uniao-europeia>>. Acesso em: 11 nov. 2018.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Mercosul-União Europeia**. Brasília, 2018b. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/diplomacia-economica-comercial-e-financeira/15557-mercosul-uniao-europeia>>. Acesso em: 15 nov. 2018.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. **História da Política Exterior do Brasil**. Brasília: EdUnB, 2002.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. **História da Política Exterior do Brasil**. Brasília: EdUnB, 2011.

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. **Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: Towards an EU-Brazil Strategic Partnership**. Brussels, 2007. Disponível em: <https://www.access4.eu/_media/Communication_on_EU_Brazilian_partnership.pdf>. Acesso em: 14 nov. 2018.

COSTA, Olivier. **A União Europeia e sua política exterior: história, instituições e processo de tomada de decisão**. Brasília: FUNAG, 2017. Disponível em: <http://funag.gov.br/loja/index.php?route=product/product&product_id=867>. Acesso em: 30 jun. 2018.

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. **EU-Brazil Summit**. Joint Statement. Lisbon, 4 July 2007. Disponível em: <http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/er/95167.pdf>. Acesso em: 30 jun. 2018.

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. **2nd Brazil-European Union Summit**. Joint Statement. Joint Action Plan. Rio de Janeiro, 22 December 2008. Disponível em: <http://eeas.europa.eu/archives/docs/brazil/docs/2008_ii_summit_joint_statement_en.pdf>. Acesso em: 30 jun. 2018.

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. **Third European Union-Brazil Summit**. Joint Statement. Stockholm, 6 October 2009a. Disponível em:
<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/er/110440.pdf>. Acesso em: 30 jun. 2018.

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. **European Security Strategy: A Secure Europe in a Better World**. Brussels, 2009b. Disponível em:
<<https://www.consilium.europa.eu/media/30823/qc7809568enc.pdf>>. Acesso em: 11 nov. 2018.

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. **IV European Union-Brazil Summit**. Joint Statement. Brasília, 14 July 2010. Disponível em:
<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/115812.pdf>. Acesso em: 30 jun. 2018.

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. **V European Union – Brazil Summit**. Joint Statement. Joint Action Plan. Brussels, 4 October 2011. Disponível em:
<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/124878.pdf>. Acesso em: 30 jun. 2018.

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. **VI Brazil-EU Summit**. Joint Statement. Brasília, 24 January 2013. Disponível em:
<http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/dmer/dv/vi_brazil_eu_summit/_vi_brazil_eu_summit_en.pdf>. Acesso em: 30 jun. 2018.

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. **7th EU-Brazil Summit**. Joint Statement. Brussels, 24 February 2014. Disponível em:
<<https://www.consilium.europa.eu/media/23829/141145.pdf>>. Acesso em: 30 jun. 2018.

DIÁLOGOS UNIÃO EUROPEIA-BRASIL. **Apresentação**. 2018. Disponível em:
<<http://sectordialogues.org/apresentacao.php>>. Acesso em: 15 nov. 2018.

DIZ, Jamile Bergamaschine Mata; LUQUINI, Roberto de Almeida. As relações exteriores do Mercosul: análise das negociações com a União Europeia. **Univ. Rel. Int.**, Brasília, v. 9, n. 1, p. 103-130, 2011. Disponível em:
<<https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/relacoesinternacionais/article/view/1359/1334>>. Acesso em: 19 nov. 2018.

EUROPEAN COMMISSION. **Federative Republic of Brazil – European Community: Country Strategy Paper 2001-2006 and National Indicative Programme 2002-2006**. Country Strategy Paper. Brussels, 2002. Disponível em:
<<https://eulacfoundation.org/en/system/files/Federative%20Republic%20of%20Brazil-European%20Community%20Country%20Strategic%20Paper%202001-2006%20and%20National%20Indicative%20Programme%202002-2006.pdf>>. Acesso em: 14 nov. 2018.

EUROPEAN COMMISSION. **Brazil: Country Strategy Paper 2007-2013**. Country Strategy Paper. Brussels, 2007. Disponível em:
<http://eeas.europa.eu/archives/docs/brazil/csp/07_13_en.pdf>. Acesso em: 14 nov. 2018.

EUROPEAN COMMISSION. **EU remains the world's leading donor of development assistance**: €75.7 billion in 2017. Brussels, 2018a. Disponível em: <https://ec.europa.eu/europeaid/news-and-events/eu-remains-worlds-leading-donor-development-assistance-eu757-billion-2017_en>. Acesso em: 15 nov. 2018.

EUROPEAN COMMISSION. **Brazil**. Brussels, 2018b. Disponível em: <<http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/brazil/>>. Acesso em: 11 nov. 2018.

EUROPEAN COMMISSION. **Brazil**. Brussels, 2018c. Disponível em: <https://ec.europa.eu/europeaid/node/433_pt>. Acesso em: 15 nov. 2018.

EUROPEAN COMMISSION. **Brexit negotiations**. Brussels, 2018d. Disponível em: <https://ec.europa.eu/commission/brexit-negotiations_en>. Acesso em: 15 nov. 2018.

EUROPEAN EXTERNAL ACTION SERVICE. **Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe**. Brussels, 2016. Disponível em: <https://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf>. Acesso em: 11 nov. 2018.

EUROPEAN EXTERNAL ACTION SERVICE. **From Shared Vision to Common Action: A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy. Implementation Report Year 2**. Brussels, 2018. Disponível em: <https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eugs_annual_report_year_2.pdf>. Acesso em: 11 nov. 2018.

FARIAS, Rogério de Souza. Parcerias Estratégicas: marco conceitual. In: LESSA, Antônio Carlos; OLIVEIRA, Henrique Altemani de (Org). **Parcerias Estratégicas do Brasil: os significados e as experiências tradicionais**. Belo Horizonte: Fino Traço, 2013. p. 15-35.

FERABOLLI, Silvia. Regions that matter: the Arab–South American interregional space. **Third World Quarterly**, Egham, v. 38, n. 8, p. 1767–1781, 2017. Disponível em: <<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/01436597.2016.1257906>>. Acesso em: 30 jun. 2018.

FERNANDES, Luis. Neoliberalismo e reestruturação capitalista. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Org.). **Pós-liberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

FERREIRA-PEREIRA, Laura C. The European Union's partnership policy towards Brazil: more than meets the eye. **Cambridge Review of International Affairs**, Cambridge, v. 29, n. 1, p. 55–77, 2016. Disponível em: <<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09557571.2015.1103973>>. Acesso em: 30 jun. 2018.

FERREIRA-PEREIRA, Laura C.; VIEIRA, Alena Vysotskaya Guedes. Introduction: The European Union's strategic partnerships: conceptual approaches, debates and experiences. **Cambridge Review of International Affairs**, Cambridge, v. 29, n. 1, p. 3–17, 2016.

Disponível em: <<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09557571.2015.1130341>>. Acesso em: 30 jun. 2018.

FIGUEIRA, Ariane Roder. **Introdução à análise de Política Externa**. São Paulo: Saraiva, 2011.

GRATIUS, Susanne. Brazil and the European Union: between balancing and wagoning. **ESPO**, Madrid, Working Paper n. 2, p. 1-21, July 2012. Disponível em: <<https://eulacfoundation.org/en/system/files/BRAZIL%20AND%20THE%20EU%20BETWEEN%20BALANCING%20AND%20BANDWAGONING.pdf>>. Acesso em: 30 jun. 2018.

GRATIUS, Susanne. Brazil and the European Union: from liberal inter-regionalism to realist bilateralism. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 61, n. 1, p. 1-21. 2018. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292018000100203&lng=en&tlng=en>. Acesso em: 30 maio. 2018.

GREVI, Giovanni; KHANDEKAR, Gauri. Mapping EU Strategic Partnerships. **FRIDE**, Madrid, 2010. Disponível em: <https://www.files.ethz.ch/isn/145621/Mapping_Book.pdf>. Acesso em: 11 nov. 2018.

HÄNGGI, Heiner; ROLOFF, Ralf; RÜLAND, Jürgen. Interregionalism: A new phenomenon in international relations. In: HÄNGGI, Heiner; ROLOFF, Ralf; RÜLAND, Jürgen. **Interregionalism and International Relations**. Oxford: Routledge, 2006. p. 3-14.

HÄNGGI, Heiner. Interregionalism as a multifaceted phenomenon: In search of a typology. In: HÄNGGI, Heiner; ROLOFF, Ralf; RÜLAND, Jürgen. **Interregionalism and International Relations**. Oxford: Routledge, 2006. p. 31-62.

HARDACRE, Alan; SMITH, Michael. The European Union and the Contradictions of Complex Interregionalism. In: BAERT, Francis; SCARAMAGLI, Tiziana; SÖDERBAUM, Fredrik (Org). **Intersecting Interregionalism: Regions, Global Governance and the EU**. Dordrecht: Springer, 2014. p. 1-12. (United Nations University Series on Regionalism 7). p. 91-106.

HIRST, Monica; PINHEIRO, Letícia. A política externa do Brasil em dois tempos. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 38, n. 1, p. 5-23, 1995. Disponível em: <<http://brasilnomundo.org.br/wp-content/uploads/2014/11/apoliticaexternadobrasilemdoistempos.pdf>>. Acesso em: 14 nov. 2018.

HUDSON, Valerie M. **Foreign Policy Analysis: Classic and Contemporary Theory**. Lanham: Rowman & Littlefield, 2014.

LAZAROU, Elena; FONSECA, Carmen. O Brasil e a União Europeia: a Parceria Estratégica em busca de significado. In: LESSA, Antônio Carlos; OLIVEIRA, Henrique Altemani de (Org). **Parcerias Estratégicas do Brasil: os significados e as experiências tradicionais**. Belo Horizonte: Fino Traço, 2013. p. 91-117.

LAZAROU, Elena. The Sixth EU-Brazil Summit: business beyond the usual? **ESPO**, Madrid, Policy Brief n. 8, p. 1-6, Mar. 2013. Disponível em:

<<http://www.egmontinstitute.be/content/uploads/2013/03/ESPO-PB-8.pdf?type=pdf>>. Acesso em: 15 nov. 2018.

LEITÃO, Natália; MEDEIROS, Marcelo de Almeida. Bridge over trouble waters: Brasil, Mercosul e União Europeia (1980–2008). In: SARAIVA, Miriam Gomes; MARTINS, Estevão Chaves de Rezende (Org). **Brasil-União Europeia-América do Sul: anos 2010-2020**. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2009. p. 12-39.

LENZ, Tobias. EU normative power and regionalism: Ideational diffusion and its limits. **Cooperation and Conflict**, Newbury Park, v. 48, n. 2, p. 211-228, 2013. Disponível em: <https://www.ssoar.info/ssoar/bitstream/handle/document/39832/ssoar-coopconflict-2013-2-lenz-EU_normative_power_and_regionalism.pdf?sequence=1>. Acesso em: 14 nov. 2018.

LESSA, Antônio Carlos. A diplomacia universalista do Brasil: a construção do sistema contemporâneo de relações bilaterais. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 41, n. spe, p. 29-41, 1998. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73291998000300003>. Acesso em: 10 nov. 2018.

LESSA, Antônio Carlos. 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: SARAIVA, Miriam Gomes; MARTINS, Estevão Chaves de Rezende (Org). **Brasil-União Europeia-América do Sul: anos 2010-2020**. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2009. p. 96-105.

LESSA, Antônio Carlos. Brazil's strategic partnerships: an assessment of the Lula era (2003-2010). **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 53, n. spe, p. 115–131, 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292010000300007>. Acesso em: 30 jun. 2018.

LESSA, Antônio Carlos; OLIVEIRA, Henrique Altemani de. Parcerias Estratégicas do Brasil: uma busca por conceitos. In: LESSA, Antônio Carlos; OLIVEIRA, Henrique Altemani de (Org). **Parcerias Estratégicas do Brasil: a dimensão multilateral e as parcerias emergentes**. Belo Horizonte: Fino Traço, 2013. p. 9-12.

LUCARELLI, Sonia. Values, principles, identity and European Union Foreign Policy. In: LUCARELLI, Sonia; MANNERS, Ian (Org). **Values and principles in European Union foreign policy**. Londres: Routledge, 2006. p. 1-18.

MANNERS, Ian. Normative Power Europe: A Contradiction in Terms? **Journal of Common Market Studies**, Hoboken, v. 40, n. 2, p. 235-258, Dec. 2002. Disponível em: <<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/1468-5965.00353>>. Acesso em: 10 nov. 2018.

MARTINS, Estevão de Rezende. União Europeia: Política Externa entre Ambição e Ficção. In: LESSA, Antônio Carlos; OLIVEIRA, Henrique Altemani de (Org). **Parcerias Estratégicas do Brasil: a dimensão multilateral e as parcerias emergentes**. Belo Horizonte: Fino Traço, 2013. p. 215-236.

MERLE, Marcel. **Sociologia das Relações Internacionais**. Brasília: Eub, 1981.

PUTNAM, Robert. Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. **International Organization**, Cambridge, v. 42, n. 3, p. 427-460, 1988. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2706785?seq=1#page_scan_tab_contents>. Acesso em: 15 nov. 2018.

RENARD, Thomas. Strategy Wanted: The European Union and Strategic Partnerships. **Egmont**, Brussels, Policy Brief n. 13, p. 1-7, Sep. 2010. Disponível em: <<http://aei.pitt.edu/15061/1/SPB13-EU-Strategic-Partnerships.pdf>>. Acesso em: 10 nov. 2018.

RIBEIRO-HOFFMANN, Andrea. Inter- and Transregionalism. In: BÖRZEL, Tanja A.; RISSE, Thomas (Org). **The Oxford Handbook of Comparative Regionalism**. Oxford: Oxford University Press, 2016. p. 600-618.

RÜLAND, Jürgen. Interregionalism: An unfinished agenda. In: HÄNGGI, Heiner; ROLOFF, Ralf; RÜLAND, Jürgen. **Interregionalism and International Relations**. Oxford: Routledge, 2006. p. 295-313.

SARAIVA, Miriam Gomes. Brazil's Strategies and Partnerships: The Place of the European Union. **Perspectives**, Prague, v. 20, n. 2, p. 45-62, 2012. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/23616130?seq=1#page_scan_tab_contents>. Acesso em: 30 jun. 2018.

SARAIVA, Miriam Gomes. The Brazil-European Union strategic partnership, from Lula to Dilma Rousseff: a shift of focus. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 60, n. 1, p. 1-17, 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292017000100208&lng=en&tlng=en>. Acesso em: 17 mai. 2018.

SILVA, João Luís Antunes da. **Vetores da Política Externa Brasileira Contemporânea: O Papel da União Europeia em Análise**. 2015. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Escola de Economia e Gestão, Universidade do Minho, Minho, 2015. Disponível em: <<http://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/35615/1/Jo%C3%A3o%20Lu%C3%ADs%20Antunes%20da%20Silva.pdf>>. Acesso em: 27 mai. 2018.

SILVA, André Luiz Reis da. **Do otimismo liberal à globalização assimétrica: a política externa do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)**. 2008. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008. Disponível em: <<https://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/14743>>. Acesso em: 15 nov. 2018.

UNIÃO EUROPEIA. Acordo-quadro inter-regional de cooperação entre a Comunidade Europeia e os seus Estados-membros, por um lado, e o Mercado Comum do Sul e os seus Estados-partes, por outro. Declaração conjunta relativa ao diálogo político entre a União Europeia e o Mercosul. **Jornal Oficial das Comunidades Europeias**, Cidade, n. L69/4, 19 mar. 1996. Disponível em: <

lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1996:069:0004:0022:PT:PDF>. Acesso em: 14 nov. 2018.

VAZ, Alcides Costa. Parcerias estratégicas no contexto da política exterior brasileira: implicações para o Mercosul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 42, n. 2, p. 52–80, 1999. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73291999000200004>. Acesso em: 30 jun. 2018.

VAZ, Alcides Costa. Brazil's strategic partnerships: origins, agendas and outcomes. **ESPO**, Madrid, Working Paper n. 9, p. 1-19, 2014. Disponível em: <http://fride.org/descarga/WP9_Brazil_strategic_partnerships.pdf>. Acesso em: 30 jun. 2018.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, p. 273-335, dez. 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292007000200002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 14 nov. 2018.

YALEM, Ronald. **Regionalism and World Order**. Washington, DC: Public Affairs, 1965.