

BRASIL, AMÉRICA LATINA E A UNIÃO EUROPEIA DIANTE DE NOVAS AGENDAS GLOBAIS

Miriam Gomes Saraiva

O Brasil e a União Europeia são ambos fortemente comprometidos tanto com o multilateralismo global quanto com o regionalismo, mas não partilham a mesma visão do significado desses dois mecanismos de interação. É, portanto, difícil encontrar afinidades entre ambos quando examinamos as posições assumidas pelas duas partes nas dimensões multilateral global e regional. O objetivo deste artigo é contrastar a política externa do Brasil e ações da União Europeia (UE) ante temas da agenda global, em foros multilaterais e inter-regionais.

O Brasil tem três canais distintos que mediam suas relações com a UE: Brasil-UE, relações bilaterais do Brasil com seus Estados membros, e UE-MERCOSUL/CELAC nos marcos do inter-regionalismo. De acordo com a tradição realista da diplomacia brasileira, alguns países membros da UE – especialmente Alemanha, Reino Unido, França, Espanha e Portugal – são considerados parceiros importantes por diferentes motivos, enquanto a UE em seu coletivo é identificada como um ator que traz complicações no campo comercial. A diplomacia brasileira ainda não tem organizado o caminho mais eficiente para interagir com o Serviço Europeu de Ação Externa (apesar da parceria estratégica vir favorecendo essa interação). A percepção da UE como ator político internacional que defende posições comuns diante dos novos temas da agenda internacional não está definida nos marcos da política externa brasileira.

O foco deste artigo é posto em duas dimensões nas quais o sucesso e limites da interação Brasil-UE perante temas multilaterais da nova agenda global podem ser identificados. Em primeiro, é detectada a existência de divergências

entre os dois em instituições multilaterais globais e, em segundo, são apresentados interações e distanciamentos do comportamento de ambos nos marcos do regionalismo latino-americano.

Importante assinalar, como ponto de partida a ser considerado, que o Brasil é um estado-nação, enquanto a UE é uma entidade regional, com um corpo de atuação supranacional e com possíveis exceções de comportamento entre seus estados-membros; e a América Latina é uma região desigual com fortes traços de assimetria e divergências em seu interior em termos de visões sobre a política e a economia.

OS LIMITES DO IMPACTO NOS FOROS MULTILATERAIS DA PARCERIA ESTRATÉGICA BRASIL-UNIÃO EUROPEIA

No início do governo de Lula da Silva, prevalecia a ideia no Brasil de que a UE e seus estados-membros poderiam ser aliados importantes para contrabalançar o poder dos Estados Unidos na arena global. A percepção consolidada da diplomacia brasileira era de que havia valores comuns entre o Brasil e a UE em temas como desenvolvimento, democracia e paz internacional, e no que diz respeito à defesa do multilateralismo na política global.

Quando a parceria estratégica foi assinada, em 2007, o reforço do multilateralismo e a busca de ações conjuntas em temas de direitos humanos, pobreza, questões ambientais e energia eram objetivos comuns expressos no documento. A estruturação de iniciativas de cooperação triangular em países de menos recursos também era vista como possível pelos dois lados.

Como razões de fundo para esta iniciativa, desde a perspectiva europeia pode-se apontar o papel ativo do Brasil em temas internacionais com destaque à Rodada Doha; a busca por parte da UE de parcerias com países emergentes; e a percepção do Brasil como parceiro potencial em fóruns multilaterais. Os formuladores brasileiros, por sua vez, identificavam a parceria com a UE como instrumento para fortalecer o prestígio internacional do país, assim como a viam como um canal para aproximar o Brasil de países europeus de maior relevância desde o ponto de vista brasileiro. A expectativa brasileira de aumento de investimentos e transferência de tecnologia para o Brasil também favoreceram a assinatura do acordo.

Após seis anos a parceria estratégica mostrou avanços no plano bilateral. Em 2008 foi estabelecido em Plano de Ação Conjunta com validade de três

anos e em 2011 foi substituído por um novo Plano, que tem vigência até final de 2014 que, dentre as trintas áreas de diálogos estabelecidas, reforça o desejo das partes de atuarem conjuntamente em temas da agenda global.

No entanto, o maior avanço da interação nos marcos da parceria vem se dando na dimensão bilateral Brasil-UE. Os novos esquemas de intercâmbio de estudantes e pesquisadores cresceram e as próprias cúpulas anuais têm contribuído fortemente para a consolidação de um mecanismo de interação entre as agências brasileiras e o Serviço Europeu de Ação Externa. No campo comercial, cresceram mais as importações da UE para o Brasil. No campo de cooperação, foi assinada uma primeira iniciativa triangular, a ter lugar em Moçambique.

Mas no plano multilateral frente às novas agendas houve poucos avanços. Apesar da partilha de valores entre o Brasil e a UE, desde a assinatura da parceria estratégica que, se por um lado os países europeus foram identificados como aliados importantes na revisão das instituições internacionais, por outro lado foram visíveis as dificuldades de aproximação em temas importantes. Com muita rapidez, ficou claro para a diplomacia brasileira que as concepções dos dois lados não encontravam muitas convergências. O fato de, em uma ordem política fragmentada, a UE buscar construir pontes entre os Estados Unidos e países do Sul, obstaculizou a construção de uma aproximação brasileira da UE para a revisão da ordem global. A UE vem, portanto, ocupando desde então um papel ambíguo na política externa brasileira.

Em termos mais gerais, o governo Lula adotou uma política externa autônoma e proativa na arena global, com vistas a levar adiante uma reforma das instituições internacionais, priorizando a formação de coalizões com outros países emergentes do Sul, e abrindo novos espaços para a cooperação sul-sul. O governo Dilma Rousseff seguiu a mesma estratégica no que diz respeito às prioridades e manteve o perfil autonomista da política externa, embora tenha reduzido as iniciativas comprometendo, portanto, a proatividade.

Neste cenário, as divergências nos fóruns multilaterais se fizeram sentir. Houve, inicialmente, votos diferentes nas Nações Unidas tanto sobre o acordo nuclear com o governo iraniano, em 2010, quanto no que diz respeito à ampliação do Conselho de Segurança, assim como posições distintas foram defendidas no Fundo Monetário Internacional. Em relação aos temas de direitos humanos, durante o governo de Lula a questão foi preterida em nome de outras prioridades de parcerias com parceiros emergentes. Como agravante, o governo Lula buscou articular direitos humanos com desenvolvimento,

enquanto países da UE mostravam preferência por condenação a países específicos por desrespeito aos direitos político e civis. Na prática, as posições brasileiras convergiram com as posições de outros países emergentes.

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

No campo de interseção dos direitos humanos com a segurança, não houve coincidência com a posição predominante entre os estados membros da UE no que diz respeito aos confrontos internos na Líbia (neste caso houve uma exceção com a posição da Alemanha) e na Síria, e a posição brasileira manteve os princípios da não-intervenção e da solução pacífica de controvérsias, tão consolidadas no Itamaraty. O distanciamento dos princípios tradicionalmente sustentados pela UE pode ser visto também no caso da “responsabilidade de proteger”. Sem desprezar a importância do princípio, a diplomacia brasileira de Dilma Rousseff sugeriu uma ideia correlata, mas diferente – “responsabilidade ao proteger” - como a estratégia mais apropriada para garantir a proteção de indivíduos em casos de crise. Esta ideia sugere que medidas coercitivas deveriam ser implementadas apenas como última opção e, em caso de intervenção militar, o Conselho de Segurança deveria monitorar sua implementação. A UE resistiu a esta proposta, na defesa de que, em algumas situações de crise, é importante haver flexibilidade para se poder mobilizar diferentes instrumentos tanto de assistência quanto de coerção. No que diz respeito à formação do Estado palestino, as percepções e, consequentemente, as escolhas, também não foram coincidentes.

A defesa do multilateralismo propriamente é um outro tópico para preocupação, uma vez que não tem havido interseção entre as preferências dos dois lados sobre a forma que o multilateralismo deve assumir. Enquanto a UE defende uma ordem global liberal e normativa com instituições nas quais os estados membros ocupam posições importantes, a diplomacia brasileira demonstrou preferências por um cenário não hegemônico com poucas regras e uma sociedade internacional pluralista de Estados soberanos.

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

Essas divergências podem ser entendidas desde um pano de fundo de diferenças substantivas. Em primeiro, o Brasil mostrou preferências por uma ordem pluralista de estados soberanos, multipolar e comportando diferentes visões de mundo, enquanto a UE defenderia uma sociedade internacional de estados liberal e normativa. Embora seja o Brasil um país ocidental em suas visões e costumes internos, diferentemente da UE que projeta em sua política externa os êxitos de seu modelo político e econômico liberal, o Brasil não projeta estes valores em sua política externa e sustenta uma abordagem internacional baseada no respeito à soberania dos estados, e aceita diferentes alternativas de ideologia e regime político. Em segundo, a prioridade da diplomacia brasileira de construir coalizões nas instituições internacionais e de desenvolver vínculos com outros países emergentes, sendo alguns que adotam modelos não liberais, é importante e atua como alavancas para as posições brasileiras na política internacional, não podendo ser, portanto, posta em risco. Por fim, embora o Brasil partilhe valores com a União Europeia e siga padrões ocidentais internamente, sua diplomacia não reconhece a UE como um poder normativo da ordem internacional.

O BRASIL E A UNIÃO EUROPEIA NO CENÁRIO REGIONAL

A interação do Brasil com a União Europeia na dimensão regional pode ser vista de dois ângulos diferentes. O primeiro diz respeito ao papel que os temas regionais ocupam na parceria estratégica. Dentre os objetivos comuns assinalados no comunicado conjunto de lançamento da parceria, estão o fortalecimento das relações UE-Mercosul e do diálogo UE-estados latino-americanos e caribenhos, em conjunto com o reforço do regionalismo. Nesse caso, a manu-

tenção da estabilidade regional e a estruturação de uma governança regional que avançasse com o processo de integração eram vistos pela UE como elementos importantes. Por outro lado, existe uma parceria estratégica estabelecida entre a UE e, atualmente, a CELAC, da qual o Brasil faz parte.

A parceria Brasil-UE foi assinada em um momento de construção de uma liderança brasileira na América do Sul, de crescimento das assimetrias regionais em favor do Brasil, dos êxitos do governo Lula e ascensão de governos de esquerda na região. Desde uma visão europeia, haveria valores comuns entre as visões da UE e brasileira em temas como a defesa do multilateralismo na região, o interesse pela estabilidade política e pela manutenção de regimes democráticos e a luta contra pobreza e assimetrias. Desde a perspectiva europeia, o Brasil passou a ser visto como possível líder dos países sul-americanos capaz de frear as iniciativas de Hugo Chávez e servir de contraposição ao socialismo bolivariano através de um equilíbrio entre crescimento econômico e inclusão social.

A parceria estratégica assinada trouxe o Brasil para um lugar diferente na visão europeia, comparado aos demais países da região (com exceção do México, com o qual a UE mantém também uma parceria estratégica). Desde o lado europeu, houve uma expectativa inicial de que pudesse ser construídas posições conjuntas frente à região.

No entanto, o contexto evoluiu de forma pouco favorável a uma articulação entre o Brasil e a UE nos temas regionais. Pelo lado europeu, a mudança no tipo de regionalismo seguido na América do Sul aumentou a distância da União Europeia em relação à região. Também a perda de prioridade do inter-regionalismo na política externa europeia em nome de relações bilaterais com uma seleção especial de países causou danos na interação esvaziando o interesse de ambos os lados e apontando para uma falta de coesão entre as regiões. Mais recentemente, o início das negociações do Acordo Transatlântico da UE com os Estados Unidos trouxe uma nuvem negra para o futuro do inter-regionalismo.

A América Latina, por sua vez, em função de diferenças internas, não se constituiu enquanto ator internacional habilitado a dialogar com a UE ou a buscar posições comuns ante os temas internacionais. Além da formação da UNASUL, que enfraqueceu o Grupo do Rio e a ideia de América Latina, não houve uma coincidência de posições nos fóruns multilaterais entre os países da região (com exceção para os países da ALBA, que geralmente têm posições

coincidentes). Nos marcos regionais, houve divergências em relação às preferências políticas e estratégias de desenvolvimento nacionais. A formação da CELAC não foi suficiente para a superação dessas diferenças.

Pelo lado brasileiro, a construção de uma governança regional veio articulada às iniciativas brasileiras para consolidar-se como liderança, e ao aumento progressivo do Brasil como *paymaster* do regionalismo sul-americano (embora ainda com muitos limites e obstáculos). O governo brasileiro investiu no regionalismo através da UNASUL, com o perfil do regionalismo pós-liberal, que prioriza a política, afastando-se do entendimento europeu de integração regional baseada em uma integração comercial. O foco da atenção brasileira foi a América do Sul, enquanto a UE seguiu tratando a América Latina como ator principal. As visões sobre a democracia também se distanciaram, uma vez que muitas lideranças do governo brasileiro combinaram, em sua visão, elementos de um modelo tradicional de democracia representativa com elementos da democracia participativa, e o governo aproximou-se de governos que reformularam suas respectivas constituições. Com a ausência de uma política norte-americana para a região e com o fracasso do neoliberalismo, o Brasil disfrutou de bastante autonomia em sua política sul-americana. Como agravante, lideranças do partido do presidente identificavam os países europeus como potências extrarregionais. Ademais, a parceria estratégica entre a UE e a CELAC, que é um instrumento importante para o inter-regionalismo europeu, não é vista como prioridade pelo Brasil: além da CELAC ter recebido menos atenção que a UNASUL nos círculos diplomáticos brasileiros. Por fim, a parceria estratégica Brasil-UE é considerada pelos brasileiros como o melhor mecanismo de interação com a UE e o melhor instrumento de política externa para fortalecer sua projeção global e os ganhos bilaterais.

A parceria estratégica, somada às expectativas de construção de posições conjuntas e à visão do Brasil como potencial líder regional, e agravada pela situação de autonomia que a política brasileira para os países vizinhos experimentou no período, trouxe para as relações UE-América Latina um equilíbrio diferente, como uma relação triangular UE-Brasil-CELAC (Brasil incluído). Nesse caso, cada vértice do triângulo, individualmente, tem relações diretas com os outros dois, proporcionando para o Brasil uma posição diferenciada com maior possibilidade de influir sobre o andamento das relações da UE com o conjunto de países latino-americanos. E as ações conjuntas não aconteceram. Uma vez que a interação do Brasil com seus vizinhos repousaria

na autonomia brasileira, desde a visão do governo brasileiro, uma aliança tácita com a UE poderia despertar desconfianças e prejudicar a construção de sua liderança na região.

Se durante o governo Lula as expectativas de ações conjuntas não se confirmaram, a ascensão de Dilma Rousseff não favoreceu o cenário de interação entre Brasil-UE-CELAC em temas da agenda global. As expectativas iniciais da UE de que o novo governo daria menos apoio aos governos de esquerda da região foi superada pela tradição brasileira dos princípios tradicionais de não-intervenção; pelas dificuldades do país de construir uma liderança em um tema aonde há muitas divergências, como as preferências sobre as formas de governo; e pelo fato de, diante de situações de crise na região, as lideranças do PT tenham seguido sendo atores importantes do governo.

Assim, em situações de crise dos regimes democráticos, a ideia de que o Brasil e a UE poderiam sustentar valores comuns nos marcos da parceria estratégica UE-CELAC-Brasil não se confirmou. No caso do *impeachment* do presidente paraguaio, em 2012, a reação brasileira foi interpretá-lo como um golpe e canalizar a posição de rechaço sul-americana através das instituições do MERCOSUL e da UNASUL, dos quais o Paraguai foi temporariamente suspenso. A CELAC não teve um papel relevante no tema e a UE, por sua vez, seguiu a posição mais conciliadora adotada pela Organização dos Estados Americanos, que interpretou a situação como dentro dos marcos da legalidade. A crise que vem tendo lugar na Venezuela também vem sendo tratada nos marcos da UNASUL e, após declarações de condenação, a UE limitou-se a apoiar a frágil iniciativa de diálogo implementada pela UNASUL.

Ainda no campo político, a negativa por parte de alguns estados membros do sobrevoo do avião presidencial de Evo Morales causando situação de risco ao presidente boliviano foi considerado coletivamente pela UNASUL um desrespeito à região. Em termos mais gerais, na situação referente à espionagem por parte da Agência Norte-Americana de Segurança, embora o Brasil esteja implementando uma parceria importante com a Alemanha e a UE venha demonstrando preocupações, em seu conjunto a UE não mostrou uma posição forte de rejeição em função de visões internas diferentes sobre o tema. Por fim, foi aprovado nas Nações Unidas um documento aquém do esperado pelo governo brasileiro.

Por fim, em relação ao MERCOSUL. Nesse caso, não existe uma parceria estratégica, mas sim um acordo marco de cooperação assinado em 1995 que

estabeleceu um diálogo político, cooperação e negociações com vistas a formar uma área de livre comércio negociada por um comitê bi-regional.

Mas a admissão da Venezuela como um membro pleno do MERCOSUL contribuiu para erodir as relações políticas da UE com o bloco. O diálogo político perdeu vigor a partir de 2006 e a parceria assinada com o Brasil contribuiu para deixar o diálogo no limbo, além de esvaziar iniciativas conjuntas de cooperação. No que diz respeito às negociações comerciais do acordo de associação UE-MERCOSUL, embora tenham sido retomadas em 2010, as medidas protecionistas adotadas recentemente pelo governo argentino e a presença da Venezuela no bloco reduziram o interesse europeu e seu engajamento no tema. A crise da Zona do Euro também contribuiu para criar mais dificuldades para os avanços das negociações.

Estas dificuldades favoreceram a formação de expectativas entre atores econômicos brasileiros de que um acordo poderia ser negociado entre o Brasil e a UE. No entanto, este tipo de acordo poderia comprometer alguns objetivos brasileiros de curto prazo na medida em que iria contra os termos da tarifa externa comum do bloco que, apesar das limitações, serve como elemento de coesão. Também a UE continua a rechaçar a principal demanda brasileira de abertura do mercado agrícola europeu, enquanto as reivindicações europeias de abertura em determinados setores de industrializados e de serviços e licitações públicas continuam sendo negadas pelo governo brasileiro. Os avanços em termos da formação de grandes blocos de livre comércio, como o caso das negociações do Acordo Transatlântico estão, porém, influindo para modificar a posição brasileira que, progressivamente, vem apostando mais fortemente no acordo comercial com a UE, embora sem abrir mão da união aduaneira do MERCOSUL.

CONCLUSÕES COM POUCAS PERSPECTIVAS

As conclusões não apontam muitas perspectivas de ação conjunta entre o Brasil e a União Europeia e os demais estados latino-americanos perante os novos temas da agenda global. Os desencontros e as diferenças podem ser vistos em posições assumidas tanto a nível regional quanto a nível multilateral global. A América Latina convive com muitas divergências internas e não pode ser identificada como um ator coletivo global. As relações do Brasil com a UE e com América Latina se conformaram durante o período vértices de um triângulo,

pelo fato do Brasil manter relações diferenciadas tanto com parte da região (América do Sul, através da UNASUL) quanto com a UE (através da parceria estratégica).

No entanto, é possível identificar uma coincidência de valores na agenda tanto global quanto regional, como defesa da democracia e dos direitos humanos (embora desde uma definição minimalista); defesa da paz; foco no multilateralismo tanto global quanto regional; apoio às iniciativas de formação de uma governança regional; estabilidade regional, luta contra a pobreza e assimetrias tanto globais quanto regionais; embora as coincidências, as visões, os objetivos e, sobretudo, os instrumentos para alcançá-los são diferentes e marcam as divergências. A partilha de valores é um primeiro passo importante e abre caminho para que objetivos e instrumentos se aproximem ou se articulem em casos específicos para produzir resultados favoráveis aos dois lados.

MIRIAM GOMES SARAIVA possui e mestrado em Relações Internacionais pela PUC-Rio, doutorado em Ciência Política pela Universidade Complutense de Madrid e pós-doutorado no Instituto Universitário Europeu. Foi pesquisadora visitante da Cátedra Rio Branco, na Universidade de Oxford. É professora do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade do Estado do Rio de Janeiro e pesquisadora do CNPq. Desenvolve seu trabalho nas áreas política externa e integração regional.