

MIRIAM GOMES SARAIVA

O foco deste artigo está na visão da União Europeia como poder normativo e como isso se traduz na percepção brasileira da União Europeia como ator internacional, nos marcos de uma ordem internacional em transformação. O “tempos de crise” que aqui nos referimos diz respeito não somente à crise financeira que vem experimentando os países da União Europeia, com suas consequências no processo de integração propriamente dito. Refere-se, sobretudo, à dimensão internacional: a uma ordem global mais fragmentada e marcada por maior pluralismo em termos de ideias e comportamentos, assim como pela emergência de novos atores que buscam influir sobre a política internacional e modificar o equilíbrio da tomada de decisões sobre temas de dimensão global.

## A UNIÃO EUROPEIA VISTA COMO PODER NORMATIVO

A projeção de princípios e valores para além de suas fronteiras, baseados em seu modelo político e social e em uma visão de mundo caracterizada como ocidental, tem sido um dos principais instrumentos de atuação da União Europeia como ator global. Estes princípios orientam-se para a defesa do regime democrático, dos direitos humanos, da coesão social, da liberalização econômica e da integração regional. Este movimento seria decorrente de uma identificação, por parte da UE e dos países europeus, destes princípios com a paz e a estabilidade internacional, assim como de uma nova concepção de sobe-

rania. Em função desta trajetória, nas áreas tanto política quanto acadêmica, a UE vem sendo caracterizada como um poder normativo, que atua como difusor de ideias de forma diferente a de uma estrutura tradicional de um Estado (mesmo federalista), e em melhores condições para a superação do que se define como interesses nacionais específicos (ou interesses hobbesianos).

Entretanto, esta projeção de princípios e valores produziu resultados diferentes na década de 1990 e no contexto atual. São conjunturas internacionais e regionais diferentes. Desde 1970 que os países da UE vêm mostrando esta tendência no comportamento baseada em uma nova forma de vincular os princípios da política doméstica às atuações externas. As atuações frente a questões da política internacional inicialmente levadas adiante pela Cooperação Política Europeia e, a partir do Tratado de União Europeia, nos marcos da Política Externa e de Segurança Comum, abriram caminho para este novo padrão de comportamento. Esta vinculação interno/externo não se expressou no sentido de uma proposta de conformação de um governo mundial igual ao sistema democrático interno (o que equivaleria a um esquema kantiano de confederação), mas sim foi orientada para a projeção para fora de suas fronteiras da forma própria de ver o mundo e de organizar sua política interna (de acordo com o pensamento liberal ocidental junto da defesa de determinados padrões sociais). Este comportamento foi identificado, então, como de *civilian power* frente a assuntos internacionais.<sup>1</sup>

Este comportamento europeu –assim como sua visão de mundo– teve como base, por um lado, a trajetória de atuação dos países europeus em diferentes cenários de multipolaridade nos últimos séculos e, por outro, nos êxitos de seu modelo político e seu processo de integração. Isto apontaria para a confiança na validade e eficácia de seus princípios e, nos marcos da política internacional, também nas estratégias para alcançá-los.

Durante os anos 1990, este novo tipo de procedimento da UE, contribuiu significativamente para a inclusão dos princípios de defesa da democracia e dos direitos humanos na agenda internacional. Ademais, promoveu indiretamente o início de um debate – embora tênue – sobre a dimensão normativa das relações internacionais. Examinados desde uma perspectiva de análise construtivista de estruturação de uma nova ordem internacional, esta preocupação europeia de promoção da democracia (não somente da União ou dos Estados-membros, mas também de Organizações Não-Governamentais e de

1 A concepção de *civilian power* traz em seu bojo um perfil mais proativo não se limitando a atuar como exemplo.

uma opinião pública imprecisa) projetada na construção desta ordem contribuiria para produzir efeitos normativos.

A década de 2010, porém, apresenta características diferentes. Um cenário mais fragmentado e marcado por uma situação de crise e mudança em função da multipolarização após o 11 de setembro e a invasão do Iraque pelos Estados Unidos, e agravado na dimensão econômica pela crise financeira que se abateu sobre os Estados Unidos em 2008 e, em maior medida, sobre os países europeus. Este contexto abriu espaços para a ascensão de novos atores –os países emergentes- assim como de visões de mundo alternativas ao liberalismo predominante nos anos 1990. A experiência de uma crise no interior da União Europeia dificultou a projeção de um modelo europeu, na medida em que a crise financeira pôs em xeque a estratégia de caráter liberal adotada até então e levantou dúvidas sobre o futuro do processo de integração.

Neste cenário, aparecem as diferenças de concepções e prioridades de princípios como democracia e direitos humanos entre a UE e países emergentes em alguns casos. A percepção da UE como poder normativo vai deixando de ser um consenso tácito. Por outro lado, colocam-se também preferências pela adoção de diferentes estratégias com vistas a implementação desses princípios, assim frente a temas da segurança global. Uma tensão entre o respeito a alguns princípios e o respeito à soberania dos Estados pode ser percebida no tratamento de situações de crise (o exemplo mais recente é o caso da Síria). Como elemento agravante, ao mesmo tempo em que a UE apresenta-se como poder normativo, de difusão de valores, alguns países europeus participam de iniciativas militares que redundam em morte de civis.

Com vistas a reforçar o multilateralismo, difundir seus princípios e valores, facilitar o diálogo com países de maior relevância internacional e construir estratégias e projetos de mais longo prazo com esses países, a UE vem substituindo seu principal instrumento de interação com os países do Sul durante os anos 1990 – o interregionalismo - pelo estabelecimento de parcerias estratégicas com os países emergentes. Estas parcerias significam um avanço em relação aos diálogos anteriores por incluírem um maior número de temas referentes à governança global.

## A VISÃO BRASILEIRA DA EUROPA

**N**o marco destas iniciativas, em 2007 foi assinada uma parceria estratégica da UE com o Brasil. Esta parceria, embora abrindo expectativas inicialmente, não vem mostrando resultados. Cabe ressaltar como premissa, porém,

que as percepções da diplomacia brasileira da UE não têm sido claras. A Europa comunitária tem três canais de relações distintos com o Brasil: do país com a própria UE; relações bilaterais com um (ou mais de um) de seus Estados membros; e da UE com o Mercosul. Para a diplomacia brasileira, de tradição realista, alguns países membros da UE –com destaque para Alemanha, França, Espanha e Portugal- são considerados parceiros importantes, enquanto a UE em seu coletivo é identificado com um ator que sistematicamente traz complicações para o Brasil nas negociações de temas complexos (como o comércio) aonde a Comissão Europeia é o principal interlocutor. A percepção da UE como ator político internacional de caráter normativo não vem sendo definida com precisão e, politicamente, a diplomacia brasileira vem mostrando preferência por relações intergovernamentais.

A parceira estratégica entre ambos inclui formalmente o reforço do multilateralismo e a busca de ações conjuntas em temas de direitos humanos, pobreza, questões ambientais, energia, Mercosul e estabilidade na América Latina. Como razões de fundo para esta iniciativa, pode-se apontar questões relativas à ideia de governança global. Por um lado está o papel ativo do Brasil em temas internacionais com destaque à Rodada de Doha; a identificação do Brasil como possível “representante” de países do Sul; a busca por parte da UE de parcerias com países emergentes; e ao estancamento do diálogo político UE-Mercosul em função da incorporação da Venezuela ao bloco. Desde a dimensão brasileira, a parceria estratégica poderia abrir relações mais próximas com um ator econômico relevante principalmente no campo de investimentos e transferência de tecnologia, assim como teria um grande potencial para prover prestígio e reconhecimento internacional para o país e facilitar seu ingresso no que a diplomacia brasileira entende como “diretório dos grandes”.

Os resultados da parceria estratégica, porém, até o final do governo de Lula foram limitados. As cúpulas anuais previstas conseguiram o estabelecimento de compromissos de maior cooperação nos campos de energia alternativa e mudança climática<sup>2</sup>. Meio ambiente, porém, é um tema difícil de ser administrado pelo governo brasileiro, uma vez que este enfrenta atualmente uma oposição interna grande e concessões nessa área são difíceis. No campo da cooperação internacional, em 2008 foi assinado entre o Brasil e a UE o Plano de Ação Conjunta para implementação de iniciativas triangulares em países africanos. Em 2010 as negociações da UE com os países do Mercosul

2 Consultar sobre o tema Gratius, S. Brasil y Europa hacia 2015. *Policy Brief* n.49. Madrid, FRIDE, fev./2011.

foram retomadas, mas até agora não conseguiram alcançar um bom termo e não têm boas perspectivas.

Na área de eventuais ações conjuntas em foros multilaterais, as convergências não foram fáceis. Se por um lado os países europeus seriam identificados como aliados importantes em uma revisão das instituições internacionais, por outro lado foram visíveis as dificuldades de aproximação em temas importantes. Existem exemplos como os votos diferentes nas Nações Unidas tanto sobre o acordo com o governo iraniano sobre a questão nuclear, em 2010, quanto, já no governo de Dilma Rousseff os casos da Líbia e da Síria. Houve divergências também no Fundo Monetário Internacional, aonde o Brasil pressionou para ampliar sua cota de participação, em aliança com os BRICS. No que diz respeito à implementação eventual de um processo de desarmamento nuclear, a diplomacia brasileira vem adotando uma posição diferente das preferências da França e do Reino Unido (países nuclearizados da UE). Em temas relativos à defesa dos direitos humanos, durante o governo de Lula, a questão foi preterida em nome de outras prioridades de parcerias com parceiros emergentes. O governo de Rousseff inaugurou suas atuações frente ao tema com um voto a favor de investigações de denúncia de violações destes direitos no Irã. No entanto, este comportamento não teve continuidade e este voto não foi suficiente para alinhar o posicionamento brasileiro às preferências europeias em temas de destaque da política internacional. Como exemplo, a utilização do princípio da “responsabilidade de proteger” vem sendo questionado pela diplomacia brasileira destacando outra dimensão da ação: a “responsabilidade ao proteger”.

Nestes temas, a estratégia brasileira vem orientando-se para um revisionismo *soft* das instituições internacionais, que encontra mais identidade com as visões de outros países emergentes. Nesse campo existem poucas expectativas de modificação no que diz respeito ao papel da UE na política externa brasileira. A projeção brasileira no cenário internacional vem sendo pautada pelas crenças na autonomia e no universalismo e a diplomacia brasileira busca projetar o país no cenário internacional com o perfil de uma liderança individual dos países do Sul. Se há coincidências quanto à defesa – *grasso modo* – do multilateralismo, os países europeus são percebidos como mais satisfeitos com a dinâmica vigente das instituições internacionais.

Outra área aonde poderia ter havido mais convergências é a América do Sul. Durante o governo de Lula a presença do Brasil na região cresceu muito, tanto em termos de cooperação técnica e investimentos, quanto enquanto um poder aglutinador na área política. Nesse contexto, tanto a UE quanto o Brasil

defenderiam o multilateralismo na região, a defesa dos regimes democráticos e da coesão social, e a luta contra a pobreza. Desde a perspectiva europeia, o Brasil passou a ser visto como possível líder dos países sul-americanos capaz de contribuir para maior estabilidade na região. Ademais, haveria um interesse europeu, mais dissimulado, de fortalecer o Brasil em contraposição ao socialismo bolivariano; de impulsionar a liderança brasileira para apoiar a “via brasileira para o desenvolvimento latino-americano que conciliasse mercado e Estado, gerando crescimento e promovendo a inclusão social”<sup>3</sup>. No entanto, embora houvesse convergência de expectativas, para o governo brasileiro uma atuação conjunta na região com a UE não seria nem necessária nem desejável. O Brasil vem atuando com margens de autonomia com seus vizinhos e uma aliança tácita com a UE poderia despertar desconfianças e prejudicar a construção de sua liderança na região. Por outro lado, se durante o governo de Lula - por maior influência de quadros do partido do presidente - buscou-se uma aproximação aos governos antiliberais da região, com Dilma Rousseff a expectativa europeia de que o novo governo diminua o apoio a esses governos vem sendo contrabalançada pelo fortalecimento da presença do Itamaraty no processo de formulação de política externa com seus princípios tradicionais de não-intervenção.

Na área de cooperação triangular, destacada no Plano de Ação Conjunta, houve alguns avanços. A cooperação do Brasil com países africanos e sul-americanos de menos recursos cresceu muito durante o governo de Lula, passando o Brasil a ser mais notadamente um país doador. Além do Plano de Ação Conjunta Brasil-UE, o país Brasil já implementou iniciativas de cooperação triangular nos últimos anos em países africanos com alguns estados-membros. Mas, se por um lado, a cooperação triangular amplia os recursos de iniciativas brasileiras de cooperação e dá visibilidade internacional às ações do país, por outro lado, a cooperação ao desenvolvimento implementada pela União Europeia e seus países membros inscreve-se nos marcos da OCDE, enquanto a política brasileira de cooperação apresenta-se como alternativa, e atendendo ao que a diplomacia brasileira denomina de cooperação sul-sul, isenta formalmente de condicionalidades. O governo brasileiro busca descolar-se do perfil da cooperação Norte-Sul e existem posições divergentes dentre os formula-

3 Ayllón Pino, B. e Saraiva, Miriam G. La Asociación Estratégica UE-Brasil: significados e implicaciones en el contexto de las eurolatinoamericanas. *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* – VI Cumbre entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe, special edition. Madrid, IUDC, 2010, p.51-65.

dores da política externa brasileira sobre a eficácia deste tipo de cooperação trilateral.

Por fim, as expectativas brasileiras de incrementar os investimentos europeus no Brasil através da parceria não vem se configurando. A situação de crise financeira pela qual passa diversos países europeus (e a Zona do Euro em seu coletivo) inviabiliza a estruturação de projeções econômicas para o curto prazo.

### À GUIA DE CONCLUSÃO

**A** guisa de conclusão, é importante destacar que a UE os países europeus são parceiros com os quais o Brasil tem coincidências de princípios, assim como motivações para buscar uma aproximação, mas com os quais a diplomacia brasileira mantém diferenças no que diz respeito a estratégias de ação e percepções e preferências no que diz respeito à ordem internacional vigente. A visão externa da UE desde o Brasil não vem coincidindo com as iniciativas europeias para contribuir para o multilateralismo e para a difusão de normas. A liderança internacional buscada pela diplomacia brasileira é de caráter individual, e o papel do país como um *player* global está fortemente fundamentado nas ideias de autonomia e universalismo que marcam o pensamento do Itamaraty. E o revisionismo *soft* que vem marcando a política externa brasileira não encontra na difusão de normas da UE uma identidade importante.

Assim em tempos de crise interna à União Europeia e externa em uma ordem global em transformação, com divergências, coloca-se a importância de se pensar em novos modelos de comportamento e inserção internacional tanto dos países emergentes quanto da União Europeia. A forma de lidar com este novo cenário fragmentado não pode eternizar os padrões da década de 1990.

**Miriam Saraiva** é Pós-Doutora pelo European University Institute, em Florença. É Fellow da Cátedra Rio Branco na Universidade de Oxford e professora do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Estadual do Rio de Janeiro.