



**CENTRO UNIVERSITÁRIO JORGE AMADO
GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

MARIA VITORIA SANTANA CATHARINO

**DOZE ANOS DE PARCERIA ESTRATÉGICA ENTRE BRASIL E
UNIÃO EUROPEIA: UM OLHAR SOBRE A INÉRCIA DA
COOPERAÇÃO INTERNACIONAL NA AGENDA SECURITÁRIA**

Salvador
2019



**CENTRO UNIVERSITÁRIO JORGE AMADO
GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

MARIA VITORIA SANTANA CATHARINO

**DOZE ANOS DE PARCERIA ESTRATÉGICA ENTRE BRASIL E
UNIÃO EUROPEIA: UM OLHAR SOBRE A INÉRCIA DA
COOPERAÇÃO INTERNACIONAL NA AGENDA SECURITÁRIA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito parcial à obtenção do título de bacharel em Relações Internacionais pelo Centro Universitário Jorge Amado.

Orientador: Prof. Mestre Matheus Souza.

Salvador
2019

MARIA VITORIA SANTANA CATHARINO

**DOZE ANOS DE PARCERIA ESTRATÉGICA ENTRE BRASIL E
UNIÃO EUROPEIA: UM OLHAR SOBRE A INÉRCIA DA
COOPERAÇÃO INTERNACIONAL NA AGENDA SECURITÁRIA**

Aprovado em 28 de novembro de 2019

Prof. Me. Matheus de Oliveira Souza
Orientador

Prof. Me. Cel. EB. Salomão José de Santana

Embaixadora Marcela Maria Nicodemos

Salvador
2019

A José e Helge,
por terem me ensinado o prazer de estudar.

AGRADECIMENTOS

Esta monografia representa o fim de um importante ciclo de minha vida, a graduação em Relações Internacionais, curso que me cativou e me ensinou sobre o mundo, sobre o Brasil e, paradoxalmente, sobre mim.

Gostaria de agradecer, primeiramente, aos meus pais pelo amor e apoio incondicional. Se hoje conquisto o diploma é porque vocês acreditaram em mim, mesmo nos momentos em que duvidei da minha própria capacidade. Obrigada ao meu grande amor Tiago que, com seu humor, sua gentileza e seu coração gigantesco, esteve sempre ao meu lado. À minha irmã Larissa, agradeço o apoio e a parceria; nós duas sabemos o quão vitoriosas saímos das recentes provações.

Agradeço, especialmente, ao Professor Matheus. Sou profundamente grata pela sua orientação, não apenas na consecução desta monografia mas em toda a minha vivência na faculdade. Suas palavras foram, sempre, alento e motivação para continuar adiante. Obrigada, ainda, aos demais professores do curso, em especial à Professora Vanessa, à Professora Sâmia e ao Professor Leonel, pelos valiosos ensinamentos. Obrigada, ainda, à Unijorge, universidade na qual, com muito orgulho, me formo.

Às minhas queridas amigas Maria Laura, Joana, Sarah, Ana Vitória, Adriana, Victória e Natália, todo agradecimento é pouco. As risadas, o apoio mútuo, a sororidade... tudo ficará para sempre marcado em meu coração. Sei que construímos verdadeiros laços e, não importam as distâncias e contingências, estes sempre permanecerão.

Obrigada, também, à minha querida chefe, Embaixadora Marcela M. Nicodemos, de cuja companhia pude desfrutar ao longo dos dois anos de estágio no Escritório de Representação do Ministério das Relações Exteriores na Bahia. A senhora inspirou-me a seguir meu sonho, e por isso serei eternamente grata. Aos colegas do estágio, também direciono um forte abraço (como esquecer aquelas gargalhadas incríveis?).

Começos, recomeços e encerramentos...O fim da graduação é mais um passo nessa bela e desafiadora trajetória chamada vida: uma marco que transponho com esperanças e expectativas rumo ao futuro; sempre ele, o inexorável.

Ocupamos um lugar no espaço

E o tempo nos habita.

(José Martins Catharino)

CATHARINO, Maria Vitoria Santana. Doze anos da parceria estratégica entre Brasil e União Europeia: um olhar sobre a inércia da cooperação internacional na agenda securitária. Orientador: Matheus de Oliveira Souza. 2019. 107 f. Monografia (Bacharelado em Relações Internacionais) – Centro Universitário Jorge Amado, Salvador, 2019.

RESUMO

A presente monografia busca elucidar os motivos da não efetivação da cooperação em matéria de segurança entre Brasil e União Europeia, agenda prevista nos documentos fundantes da Parceria Estratégica inaugurada em 2007 na I Cúpula União Europeia-Brasil em Lisboa. O esclarecimento das causas para tal situação reveste-se de especial importância para preencher lacuna acadêmica (diante da virtual ausência de tentativas de explicar a referida situação), bem como para compreender as dinâmicas inerentes à cooperação securitária multilateral, além de analisar criticamente a subutilização do instrumento diplomático referido. Nesse sentido, foram estabelecidas hipóteses sobre as motivações que conformaram esta inércia, situando as causas em dinâmicas estruturais das relações internacionais e em particularidades dos dois atores em tela. A pesquisa baseou-se em método bibliográfico-documental, com a utilização dos referenciais teóricos da Escola de Copenhague, da Segurança Humana, além das teorias realista e neorrealista de Hans Morgenthau e Kenneth Waltz, respectivamente. Chegou-se à conclusão que estrangimentos estruturais e domésticos levaram à priorização dos respectivos entornos, relegando as possibilidades securitárias euro-brasileiras a plano secundário.

Palavras-Chave: Relação bilateral euro-brasileira. Parceria Estratégica. Agenda securitária.

CATHARINO, Maria Vitoria Santana. Twelve years of the strategic partnership between Brazil and the European Union: a look at the inertia of international cooperation in the security agenda. Advisor: Matheus de Oliveira Souza. 2019. 107 f. Monography (International Relations Bachelor Degree) – Centro Universitário Jorge Amado, Salvador, 2019.

ABSTRACT

This monography seeks to elucidate the reasons for the non-implementation of security cooperation between Brazil and the European Union, an agenda foreseen in the founding documents of the Strategic Partnership inaugurated in 2007 at the I EU-Brazil Summit in Lisbon. Clarifying the causes for this situation is of particular importance to fill an academic gap (given the virtual absence of attempts to explain this circumstance), as well as to understand the inherent dynamics to multilateral security cooperation, besides to critically analyze the underutilization of the referred diplomatic instrument. In this sense, hypotheses were established about the motivations that shaped this inertia, situating the causes in structural dynamics of international relations and in particularities of the two actors in question. The research was based on a bibliographic-documentary method, using the theoretical references of the Copenhagen School and Human Security, in addition to Hans Morgenthau and Kenneth Waltz's realist and neorealist theories, respectively. It was concluded that structural and domestic constraints led to the prioritization of the respective surroundings, relegating the Euro-Brazilian security possibilities to a secondary level.

Keywords: Euro-Brazilian bilateral relationship. Strategic Partnership. Security agenda.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Contingente militar na América do Sul (2007-2017).....	55
Gráfico 2: Média de aprovação popular da maneira de governar do Chefe do Executivo do Brasil em % (2007-2018).....	65
Gráfico 3: Comparativo de avaliação em final de mandato dos Presidentes em % (2003-2018).....	66

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AIEA	Agência Internacional de Energia Atômica
BRICS	Brasil-Rússia-Índia-China-África do Sul
CDS	Conselho de Defesa Sul-Americano
CED	Comunidade Europeia de Defesa
CEE	Comunidade Econômica Europeia
CSDP	<i>Common Security and Defence Policy</i>
EES	Estratégia Europeia de Segurança
EGUE	Estratégia Global da União Europeia
END	Estratégia Nacional de Defesa
EUA	Estados Unidos da América
EUGS	<i>European Union Global Strategy</i>
EURATOM	Comunidade Europeia de Energia Atômica
G20	Grupo dos 20
IEAv	Instituto de Estudos Avançados da Aeronáutica
IED	Investimento Estrangeiro Direto
IME	Instituto Militar de Engenharia
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
ITA	Instituto Tecnológico da Aeronáutica
IVE	Índice de Vulnerabilidade Econômica
LBDN	Livro Branco de Defesa Nacional
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
NGO	<i>Non-Governmental Organization</i>
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OMPI	Organização Mundial da Propriedade Intelectual
ONU	Organização das Nações Unidas
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PESC	Política Europeia de Segurança Comum
PESD	Política Europeia de Segurança e Defesa
PESE	Programa Estratégico de Sistemas Espaciais
PEV	Política Europeia de Vizinhança

PND	Política Nacional de Desenvolvimento
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
SEAE	Serviço Europeu de Ação Externa
SisGAAz	Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul
TNP	Tratado de Não-Proliferação Nuclear
TPI	Tribunal Penal Internacional
UE	União Europeia
UNASUL	União das Nações Sul-Americanas
US	<i>United States of America</i>

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14
1. OS DOZE ANOS DE PARCERIA ESTRATÉGICA BRASIL-UNIÃO EUROPEIA	17
1.1. AS PARCERIAS ESTRATÉGICAS COMO INSTRUMENTOS DE POLÍTICA EXTERNA DO BRASIL E DA UNIÃO EUROPEIA	18
1.2. HISTÓRICO DE CONSTITUIÇÃO DA PARCERIA ESTRATÉGICA BRASIL-UNIÃO EUROPEIA	20
1.2.1. A Declaração de Lisboa de 2007 como Marco Fundante	21
1.2.2. Os Planos de Ações como Instrumentos Operacionais da Parceria	23
1.2.3. As Declarações e os Eventos de Cúpula Brasil-União Europeia	24
1.2.4. Os Diálogos Setoriais como Instrumentos de Monitoriamento e Acompanhamento Euro-brasileiros	27
1.3. DAS PREVISÕES E AÇÕES EM MATÉRIA DE SEGURANÇA E DEFESA DIRETAMENTE ASSOCIADAS À PARCERIA.....	28
1.3.1. Inventário de Previsões Securitárias nas Declarações, Planos de Ações e Diálogos Setoriais da Parceria	30
1.4. INTERPRETAÇÕES TEÓRICAS SOBRE OS PRESSUPOSTOS DA PARCERIA.....	33
1.5. A CONFIGURAÇÃO ESTRUTURAL INTERNACIONAL E SEU IMPACTO NO BRASIL E NA UE ENTRE 2007 E 2018: APLICAÇÃO DO DEBATE AGENTE-ESTRUTURA	38
2. O BRASIL PODE TER AMBIÇÕES MAIORES?	45
2.1. O PODER NACIONAL: UM TEMA CARO ÀS RELAÇÕES INTERNACIONAIS	45
2.2. A TAREFA DE MENSURAÇÃO DO PODER NACIONAL BRASILEIRO: O QUE DIRIA MORGENTHAU?	51
2.2.1. Da Capacidade Industrial	51
2.2.2. Da Preparação Militar	54
2.2.3. Da Qualidade da Diplomacia e do Governo	57

2.2.3.1. <i>Os contingenciamentos financeiros e políticos do Brasil</i>	60
2.3. O ENTORNO ESTRATÉGICO BRASILEIRO E SUA INFLUÊNCIA SOBRE A PROJEÇÃO INTERNACIONAL DO PAÍS	67
3. PERSPECTIVAS DA AGENDA SECURITÁRIA EUROPEIA	72
3.1. HISTÓRICO E MARCOS DAS INICIATIVAS SECURITÁRIAS DO BLOCO EUROPEU NA PRIMEIRA METADE DO SÉCULO XXI.....	72
3.1.1. As Inovações do Tratado de Lisboa para a Ação Externa da UE ...	77
3.1.2. A Estratégia Global da União Europeia: Atendendo à um Novo Cenário	79
3.2. BRASIL E AMÉRICA LATINA: FIGURANTES NAS PREOCUPAÇÕES SECURITÁRIAS EUROPEIAS.....	83
CONSIDERAÇÕES FINAIS	85
REFERÊNCIAS.....	88

INTRODUÇÃO

Esta monografia propõe elucidar os motivos da falta de aprofundamento da cooperação em matéria de segurança entre Brasil e União Europeia, agenda prevista no escopo dos documentos fundantes da “Parceria Estratégica”, estabelecida entre ambos em 2007 por ocasião da I Cúpula UE-Brasil realizada em Lisboa. Importante destacar que outros âmbitos da cooperação euro-brasileira foram satisfatoriamente desenvolvidos por meio de diálogos setoriais institucionalizados; a baixa amplitude da agenda securitária, representa, portanto, um ponto fora da curva no relacionamento internacional entre os referidos atores internacionais.

O esclarecimento de motivos para tal situação reveste-se de especial importância para preencher lacuna acadêmica diante da virtual ausência de tentativas de explicar a referida situação, para compreensão de dinâmicas inerentes à cooperação securitária multilateral e, também, para analisar criticamente a subutilização do instrumento diplomático referido.

Usualmente, a criação de parcerias estratégicas representa uma elevação dos diálogos político-diplomáticos entre sujeitos internacionais. A política externa brasileira possui tradição em firmar tais tipos de entendimentos com países capazes de influir positivamente nas dinâmicas nacionais, isto é, àqueles capazes de incentivar o desenvolvimento pátrio. A União Europeia, por sua vez, privilegia o estabelecimento de parcerias estratégicas com atores que compartilham valores comuns, sobretudo àqueles relacionados à democracia e ao fortalecimento do multilateralismo. Motivos histórico-conjunturais e estratégicos levaram ambos os atores a aprofundarem o relacionamento diplomático, cuja gênese remonta à década de 70, e a convergir para incrementar o diálogo político de alto nível no início do século XXI, portanto. A parceria estratégica entre Brasil e União Europeia configurou-se, destarte, como ferramenta diplomática voltada ao aprofundamento das relações entre os dois atores internacionais por meio do estabelecimento de previsões e fomentos conjuntos a diversos âmbitos para além da segurança, tais como direitos humanos, sustentabilidade, luta contra a pobreza e segurança.

Nesse sentido, foram constituídas algumas hipóteses sobre as motivações que condicionaram a inércia da cooperação securitária euro-brasileira. A primeira hipótese proposta é que ambos atores não desenvolveram a agenda securitária por

constrangimentos estruturais. Em um mundo marcado por polaridades incertas (sobretudo diante do fortalecimento da China e das projeções de poder da Rússia¹ e do Irã²), instabilidades financeiro-econômicas e dinamização de desafios transnacionais como o terrorismo, degradações ambientais e ameaças híbridas, tanto o Brasil quanto a União Europeia tiveram que enfatizar prioridades mais imediatas: os seus respectivos entornos estratégicos. As duas hipóteses seguintes situam as causas em questões domésticas dos dois atores. Assim, na segunda hipótese, elencou-se a possibilidade de que, para o Brasil, a diminuição do poder nacional pátrio e a conseqüente escassez de recursos *lato sensu* tenha contingenciado a atuação internacional da nação sul-americana, dificultando o aprofundamento da referida agenda euro-brasileira. A terceira hipótese prevê que, do lado europeu, a ainda incipiente articulação comunitária em torno de estratégias securitárias conjuntas pode explicar o imobilismo da cooperação securitária da Parceria.

Para validar as hipóteses supracitadas, empregou-se método bibliográfico-documental para mapear as previsões da Parceria, sobretudo no que tange a agenda securitária. O método foi aplicado para visualizar tanto os interesses estratégicos brasileiros a partir das Políticas Nacionais de Defesa, das Estratégias Nacionais de Defesa e do Livro Branco de Defesa Nacional, quanto as prioridades europeias estabelecidas nas duas Estratégias da União produzidas no período (de 2003 e 2016). Ademais, realizou-se análise do problema da inércia securitária à luz de conceitos desenvolvidos no âmbito da Escola de Copenhague, da Segurança Humana e das teorias de matriz realista, em especial as doutrinas de Morgenthau (2003) e Waltz (1979).

A monografia foi estruturada em três capítulos principais, com vistas a verificar as três hipóteses levantadas. O primeiro capítulo apresentou a Parceria Estratégica Brasil-União Europeia a partir dos documentos constituintes, dando especial atenção às suas previsões securitárias. Ademais, a seção contém, ainda, uma análise da Parceria à luz da Escola de Copenhague e da Segurança Humana, bem como exame da estrutura internacional de 2007 a 2018 a partir do debate agente-estrutura de

¹ Após a derrocada da URSS e o enfrentamento de dificuldades econômicas e geopolíticas na década de 90, a Rússia, por meio da liderança de Vladimir Putin, tenta recuperar sua posição e seu status no sistema internacional no século XXI (ALVES, 2012).

² *"The desire to be a regional power and have control over geopolitical events drives Iranian and Saudi foreign policy, as both countries heavily associate regional supremacy with regime survival. Both players consider the Gulf region a key area for their power projection [...]"* (CERIOLI, 2018).

Kenneth Waltz (1979). O ferramental da Escola de Copenhague foi de fundamental importância para entender como se deu a fixação dos objetos referentes da Parceria, enquanto a teoria da Segurança Humana permitiu enxergar o especial relacionamento bilateral sob ótica de uma cooperação securitária diferenciada. A utilização da obra de Waltz, por sua vez, serviu para elucidar a dinâmica do paradoxo agente-estrutura na problemática proposta e como o Brasil e a União Europeia acomodaram no cenário internacional. O segundo capítulo analisou o contingenciamento da atuação brasileira no período a partir da diminuição de seu poder nacional, verificado com base na aplicação do modelo teórico proposto por Hans Morgenthau (2003). Demonstrou-se, ainda na seção, que a preocupação estratégica brasileira reside, essencialmente, em seu entorno (América do Sul, Atlântico Sul e costa ocidental da África). No terceiro capítulo, o enfoque recai sobre a União Europeia e suas perspectivas securitárias comunitárias; na seção, além da apresentação do histórico da constituição do bloco, serão examinadas as concertações em torno da construção de capacidades defensivas conjuntas a fim de apresentar a ainda incipiente estratégia comunitária em termos de segurança e defesa.

1. OS DOZE ANOS DE PARCERIA ESTRATÉGICA BRASIL-UNIÃO EUROPEIA

Este capítulo foi estruturado de maneira a permitir uma visão global da Parceria Estratégica Brasil-União Europeia estabelecida em 2007 em termos históricos e institucionais, com ênfase em suas previsões securitárias. Tal etapa reveste-se de especial importância para permitir, em capítulos posteriores, a determinação de quais possíveis causas da baixa amplitude da agenda securitária entre os atores.

No item 1.1 a parceria estratégica será analisada conceitualmente, utilizando-se marcos teóricos que relacionam o relacionamento bilateral com a tradição, a estabilidade e a convergência de interesses nacionais no palco global. Serão demonstrados, também, os objetivos soberanos que ensejam, para o Brasil e para a União Europeia (UE), a realização de parcerias deste tipo.

A seção 1.2 apresentará a trajetória histórica da constituição da Parceria de 2007 a partir da Declaração de Lisboa de 2007 (seção 1.2.1), dos Planos de Ações que operacionalizam o relacionamento (seção 1.2.2) e dos documentos emanados das cúpulas bilaterais realizadas no período de 2007 a 2018 (seção 1.2.3).

O item 1.3, por sua vez, tratará, especificamente, da questão securitário-defensiva da Parceria, contendo breve explicação sobre conceitos importantes para a pesquisa, tais como segurança, segurança internacional e cooperação securitária. Na seção 1.3.1, será destacado quais as previsões e ações desta seara que constam nos documentos associados à parceria.

No item 1.4, será realizada uma análise dos pressupostos da parceria, isto é, quais possíveis explicações teóricas para a dinamização e a efetivação da parceria estratégica entre ambos atores. Além de evidenciar que a necessidade de securitização pode ter levado a este tipo de aproximação entre o Brasil com a União Europeia em termos securitários, será destacado que a amplitude da agenda securitária da parceria, incluindo aspectos não-tradicionais e pressupostos não-militares, coaduna-se com o âmbito da “segurança humana”.

Por fim, em 1.5, o texto destacará quais foram as alterações estruturais das relações internacionais entre 2007 e 2018 e como tanto o Brasil quanto a União Europeia se encaixaram nesse contexto. Esta última seção pretende dar explicação sistêmica ao problema posto, antes de adentrar, nos capítulos seguintes, na causa brasileira e europeia, respectivamente.

1.1. AS PARCERIAS ESTRATÉGICAS COMO INSTRUMENTOS DE POLÍTICA EXTERNA DO BRASIL E DA UNIÃO EUROPEIA

O ano de 2019 marca doze anos de constituição da Parceria Estratégica Brasil-União Europeia, celebrada em 2007 por ocasião da primeira cúpula bilateral realizada na capital portuguesa (MARTINS, 2012). A realização diplomática deve-se, em grande parte, à convergência de interesses do país sul-americano e do bloco e traduz-se, até os dias atuais, em agendas multifacetadas condensadas nos chamados “diálogos setoriais”, que visam operacionalizar a integração entre Brasil e UE por meio de “[...] troca de informações, experiências e boas práticas ao desenvolvimento de ações conjuntas” (DIÁLOGOS SETORIAIS, 2019d).

“Parcerias estratégicas”, segundo Lessa e Oliveira (2013, p. 9), referem-se a construções diplomáticas, popularizadas após a Guerra Fria, que visam dar senso de prioridade a certos relacionamentos bilaterais. Trata-se, portanto, de termo que designa, usualmente, o estabelecimento de paradigmas de interações internacionais baseadas na estabilidade, na amplitude da agenda proposta e na “percepção de reputação, credibilidade e compromisso” (FARIAS, 2013, p. 28) entre os países envolvidos. Ademais, pode-se afirmar que o uso do termo “parcerias estratégicas” popularizou-se na política internacional a partir da década de 90, com a finalização da *detête*, para designar relações que extrapolam as noções clássicas de “aliança” e “parcerias especiais” que, historicamente, limitavam-se ao escopo político-militar (MORAES Y BLANCO, 2015). A ideia subjacente é de que há necessidade de criar novas formas de articulações internacionais em um contexto global policêntrico, marcado pela diversidade e pelo dinamismo (TYUSHKA; CZECHOWSKA, 2019). Vladas Sirutavičius (2006, p. 1) sintetiza o termo da seguinte forma:

[Strategic partnerships] express inter-state relationship at several levels: firstly, very good and friendly relations at the top political level, which usually are institutionalized in one or another form; secondly, intensive cooperation in the spheres of the highest strategic importance for both countries, first of all, in the political-military (and security) area; and finally, the third level, where good and friendly political relations are ‘transferred’ to a lower-‘public’ level, which means dynamic and mutually beneficial economic relations, intensive cultural exchange, cooperation at the level of various NGO’s as well as individuals.

Pode-se afirmar, portanto, que nações se aproximam por essa via diplomática quando há “percepção de oportunidades [...] ou desafios que devem ser superados”

(FARIAS, 2013, p. 26); ademais, argumenta este autor (2013) que há recorrência de parcerias estratégicas entre países que compartilham uma ou mais das seguintes características: fronteiras, elevados fluxos comerciais e humanos estabelecidos e/ou interesses convergentes em termos, sobretudo, de política externa.

Partindo para um entendimento da realidade brasileira, conforme preleciona Cervo (2008), o estabelecimento de parcerias estratégicas corresponde a um padrão de conduta da política externa nacional, sendo a parceria com os Estados Unidos (EUA) a mais antiga e duradoura do tipo. O Brasil tende a estabelecer parcerias estratégicas com países capazes de contribuir para o desenvolvimento nacional em termos de “[...] elementos substantivos à expansão do comércio exterior, dos investimentos diretos, da organização empresarial, da ciência e da tecnologia” (CERVO, 2008, p. 29). De acordo com Lessa e Oliveira (2013), as parcerias estratégicas pátrias decorrem de esforços tanto para diversificar os vínculos internacionais do país, quanto para fortalecer parcerias tradicionais com Estados com os quais há experiências bilaterais históricas abundantes.

No que tange à Europa, preconiza-se que suas parcerias estratégicas devam ser estabelecidas com países com os quais há compartilhamento de valores e condutas específicas, conforme determina a primeira parte do art. 21º do Tratado de Maastricht.

1. A ação da União na cena internacional assenta nos princípios que presidiram à sua criação, desenvolvimento e alargamento, e que é seu objetivo promover em todo o mundo: democracia, Estado de direito, universalidade e indivisibilidade dos direitos do Homem e das liberdades fundamentais, respeito pela dignidade humana, princípios da igualdade e solidariedade e respeito pelos princípios da Carta das Nações Unidas e do direito internacional.

A União procura desenvolver relações e constituir parcerias com os países terceiros e com as organizações internacionais, regionais ou mundiais que partilhem dos princípios enunciados no primeiro parágrafo. Promove soluções multilaterais para os problemas comuns, particularmente no âmbito das Nações Unidas (UNIÃO EUROPEIA, 2016a, p. 16, grifos nossos).

Diante do exposto, nota-se que o estabelecimento da Parceria Estratégica Brasil-UE fora facilitado tanto pela preexistência de relacionamento bilateral de marcada tradição, relativamente harmonioso e estável, quanto pela confluência de princípios e objetivos³. Consubstanciando esse argumento, afirma Becard (2013) que

³ Como afirma Martins (2012, p. 91): “O compartilhamento de valores políticos e humanísticos exerce papel preponderante na formulação de diretrizes e de prioridades de ação [*da Parceria Estratégica*]. O

o Brasil se configura como *player* de significado pivotal em termos regionais, importante demais, destarte, para ser ignorado pelos europeus. Nesse mesmo sentido, afirma Martins (2012, p. 89): “O Brasil (e, em parte, o MERCOSUL) é um parceiro e interlocutor de cuja atuação a União Europeia não pode abrir mão”.

A criação da parceria com a UE para o Brasil, por sua vez, representou o fortalecimento de uma relação bilateral que, historicamente, teve profunda influência na formação pátria e apoia-se em sólida intimidade criada por meio de laços culturais, sociais e econômicos compartilhados (CERVO, 2008, p. 242). Ademais, conforme analisa Martins (2012, p. 89), tais relações “se situam na longa tradição que já caracterizava a posição do Brasil na agenda externa de países como a França, a Alemanha ou a Itália [...] e se mantiveram fortes, com visitas regulares de alto nível, no diálogo político e na cooperação [...]”. Mais objetivamente, os *policymakers* brasileiros enxergaram na parceria uma oportunidade tanto para alavancar o prestígio internacional da nação, quanto fomentar a inovação e a alocação de investimentos estrangeiros no país (SARAIVA, 2017).

1.2. HISTÓRICO DE CONSTITUIÇÃO DA PARCERIA ESTRATÉGICA BRASIL-UNIÃO EUROPEIA

Como dito anteriormente, Brasil e União Europeia compartilham não apenas uma longa trajetória histórica, mas também um conjunto de valores e princípios soberanos norteadores. Em 1960, foram estabelecidas relações diplomáticas formais entre o Brasil e a comunidade europeia, traduzidas, entre outras iniciativas, no estabelecimento da missão diplomática brasileira em Bruxelas em 1961⁴ e do acordo com a Comunidade Europeia de Energia Atômica (EURATOM) para uso pacífico da energia nuclear em 1965 (LAZAROU; FONSECA, 2013). Ao longo da década de 70, foram mantidos contatos diplomáticos contundentes entre o Brasil e a Comunidade Europeia (CEE) que, todavia, sofreram esvaziamentos em razão dos contingenciamentos impostos pela “década perdida” de 80 à toda América Latina (LAZAROU; FONSECA, 2013). Dessa sorte, ainda no início dos anos 90, havia pouco

cumprimento, por exemplo, dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio fora um referencial recorrente”.

⁴ O Brasil foi um dos pioneiros no estabelecimento de relações diplomáticas com a Comunidade Econômica Europeia (CEE) (BRASIL, 2019h).

interesse estratégico europeu em relação ao Brasil em razão da instabilidade político-econômica do país e da baixa institucionalização da incipiente diplomacia comunitária europeia; esta só viria a institucionalizar-se pelo Tratado de Maastricht em 1993 e a consequente edição da Política Externa e de Segurança Comum – PESC (LAZAROU; FONSECA, 2013). O interesse estratégico europeu pelo Brasil seria revitalizado no início do século XXI, em razão do crescimento econômico brasileiro sob administração do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva (LAZAROU; FONSECA, 2013) e da política externa ativa e altiva (AMORIM, 2015), entre outros motivos. Prova disso é que

Tomada em seu conjunto, a UE é hoje o segundo maior parceiro comercial do Brasil, com corrente de comércio de US\$ 76,8 bilhões em 2018. A UE detém um dos mais importantes estoques de investimentos no Brasil, ao passo que o País se transformou em importante fonte de investimentos diretos estrangeiros na UE. O Brasil se destaca como o maior destino do Investimento Estrangeiro Direto (IED) dos países da União Europeia na América Latina, com quase metade do estoque localizado na região. Além disso, o Brasil é o terceiro maior destino de IED extra-UE, atrás apenas dos Estados Unidos e da Suíça, o que explicita a importância estratégica que a economia brasileira possui para as empresas europeias (BRASIL, 2019h).

Dessa forma, a relação euro-brasileira adquiriu, ao longo dos anos, facetas diversas, mas sempre se manteve em destaque na política externa brasileira e nos quadros de ambas as chancelarias (BRASIL, 2019h).

1.2.1. A Declaração de Lisboa de 2007 como Marco Fundante

Coube aos europeus a iniciativa para a empreitada diplomática; o bloco, reconhecendo o contexto internacional de crescente multipolaridade no incipiente século XXI, esboçou “uma série de propostas de Acordos de Parceria Estratégica, ‘convidando’ parceiros selecionados para se juntarem aos 27 Estados-membros da União numa relação mais estreita [...]” (FONSECA; LAZAROU, 2013, p. 91). Na Europa, as primeiras prospecções relacionadas a um possível estabelecimento de parceria privilegiada com o Brasil começaram em 2005, motivadas, por um lado, pela estagnação da negociação inter-regional entre o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e UE e, por outro, pela necessidade europeia de criar estratégia geopolítica específica para a maior potência regional da América do Sul, considerando

a intensa competição dos Estados Unidos e da China (MEISSNER, 2015)⁵. Uma série de desdobramentos antenados com essa lógica ocorreu nos anos seguintes, como a visita oficial do então Primeiro-Ministro de Portugal e Presidente da Comissão Europeia, José Manuel Durão Barroso, ao Brasil em 2006, e a veiculação de documento estratégico da União Europeia sobre o Brasil, intitulado “*Towards an EU-Brazil Strategic Partnership*” em maio de 2007 (SARAIVA, 2017).

Em julho do mesmo ano, e na esteira das atenções renovadas entre a UE e o Brasil, foi assinada a Declaração de Lisboa de 2007, por ocasião da primeira cúpula bilateral realizada na capital portuguesa. O documento fundou a Parceria Estratégica Brasil-União Europeia, pautada em dois eixos primordiais: o aprimoramento das interações bilaterais através dos ‘diálogos setoriais’ e a promoção do desenvolvimento sustentável e da preservação ambiental (MARTINS, 2012, p. 89-90).

Percebe-se que houve uma recepção muito positiva do Brasil em relação à investida europeia, muito em razão da própria reconfiguração do perfil da política externa no início dos anos 2000. De acordo com o Embaixador Rubens Ricupero (2017), a chancelaria brasileira focou suas atenções em quatro iniciativas principais: estabelecer o Brasil como efetivo *player* global em um palco internacional multicêntrico, fortalecer o setor agrícola brasileiro enquanto vetor de maximização das vantagens comparativas pátrias, priorizar relações Sul-Sul e, por fim, aprofundar a cooperação e a proximidade sul-americana⁶. Miriam Gomes Saraiva (2017) complementa tal entendimento ao afirmar que o Itamaraty se associou intimamente, no período, a um projeto de maximizar a autonomia nacional por meio de forte diplomacia presidencial e tentativas constantes de maior inclusão e renovação das instituições internacionais.

Com a ratificação da Declaração de Lisboa, o Brasil passou a compor seletivo grupo de países com os quais a UE mantinha tal laço estratégico⁷. De acordo com o

⁵ Nesse mesmo sentido, argumentam Lazarou e Fonseca (2013, p. 108): “O estabelecimento de tal vínculo com o Brasil revestiu maior importância para a UE por sentir que o Brasil estava cada vez mais alinhado com outras ‘potências globais’ [...] enquanto a Europa permanecia sem um parceiro na América do Sul”.

⁶ As duas últimas prioridades listadas pelo Embaixador, à primeira vista, não se coadunam, necessariamente, com a efetivação da Parceria Estratégica Brasil-UE. Todavia, se analisado de maneira mais objetiva, o estabelecimento da parceria com os europeus enquadra-se como estratégia de aprofundamento de relações tradicionais, em consonância com postura pluralista do Itamaraty no período, o que em nada interferiu na reorientação da política externa brasileira. Nesse sentido: “*Brazil has shown preference for a pluralistic multipolar world order of sovereign states that tolerates different world views*” (SARAIVA, 2017, p. 15).

⁷ Os demais são Canadá, China, Índia, Japão, Rússia e África do Sul (LESSA; OLIVEIRA, 2013).

Ministério das Relações Exteriores (BRASIL, 2019h), a parceria aprofundou a aproximação do Brasil e da UE, sobretudo no que tange ao enfrentamento de desafios comuns, ao aproveitamento de oportunidades e à dinamização dos laços econômico-cooperativos. Em 2017, por ocasião dos dez anos de parceria estratégica Brasil-União Europeia, editou-se um comunicado conjunto que celebrava o sucesso da empreitada diplomática. Entre outras passagens, destaca-se:

As relações entre o Brasil e a União Europeia aliam a força da tradição e o impulso constante da renovação. Ao longo desses dez anos, aprofundou-se a cooperação em temas globais, ciência e inovação, tecnologia da informação e das comunicações, energia, direitos humanos, mudanças climáticas, desenvolvimento sustentável e temas econômicos (BRASIL, 2017b).

Na declaração são celebradas, ainda, a longa tradição do relacionamento bilateral euro-brasileiro e a convergência de princípios soberanos, tais como a defesa do multilateralismo, da democracia, da paz e segurança internacional, bem como a liberalização do comércio internacional (BRASIL, 2017b). Parte-se, então, para análise dos Planos de Ações e Declarações de Cúpula que, conforme será visto, promoveram detalhamento da Parceria Estratégica ao longo dos anos.

1.2.2. Os Planos de Ações como Instrumentos Operacionais da Parceria

A Parceria é operacionalizada por dois instrumentos precípuos: os Planos de Ações e as declarações de cúpulas bilaterais. Esta seção tratará, especificamente, dos primeiros.

O I Plano de Ação Conjunta Brasil-União Europeia (2008-2011) foi estabelecido em 2008 por ocasião da 2ª cúpula bilateral realizada no Rio de Janeiro. O documento contempla cinco títulos, com 19 subseções totais (BRASIL, 2008c). De acordo com Martins (2012, p. 90): “O plano inclui o diálogo político, econômico e de comércio, incluindo o ambiente e desenvolvimento sustentável, cooperação bi-regional, ciência e tecnologia, relações sociais e culturais”. O plano propõe, ainda, a realização de encontros anuais de alto nível, bem como reuniões periódicas de Ministros e da Comissão Mista Brasil-Comunidade Europeia⁸, ambos empenhados no enfrentamento conjunto dos desafios globais e na preparação das conferências anuais; ademais,

⁸ Conforme preconiza o Itamaraty (2019): “A Comissão Mista bilateral, criada em 1992, exerce o papel de coordenação da ampla agenda bilateral”.

previa-se que tais estruturas fariam o adequado “monitoramento do progresso dos diálogos em curso e da implementação do Plano de Ação Conjunto” (BRASIL, 2008c, p. 1).

O II Plano de Ação Conjunta Brasil-União Europeia (2012-2014) implementou-se em Bruxelas ao cabo da 5ª cúpula euro-brasileira em 2011 (BRASIL, 2019h). No texto foram retomados mecanismos parecidos de execução e monitoramento, além de se reforçar a importância dos encontros de alto nível para o adequado desdobramento da parceria (BRASIL, 2011). Conforme declaração da cúpula supracitada,

Os Líderes saudaram a constante intensificação das relações Brasil-UE e expressaram sua satisfação com o constante e importante progresso feito na implementação do Plano de Ação Conjunto Brasil-UE 2009-2011. Eles endossaram o novo Plano de Ação Conjunto para o período 2012-2014 que deve servir para ampliar ainda mais o âmbito e reforçar a intensidade das relações Brasil-UE (BRASIL, 2011, p. 1).

O segundo plano é textualmente mais extenso que o antecessor⁹, acrescido, essencialmente, de dois itens à parceria: cooperação em matéria estatística (ponto 2.5) e cooperação na neutralização de risco de desastres (ponto 3.3); ademais, importante destacar o aprofundamento das previsões em matéria de desenvolvimento sustentável (com grande foco na preservação da biodiversidade e de florestas, conforme ponto 3.1) e mudança climática (ponto 3.2)¹⁰ (BRASIL, 2008c; BRASIL, 2011).

Diante do exposto, fica evidente a importância dos Planos em esmiuçar os objetivos e as diretrizes da Parceria Estratégica. Houve alterações entre um Plano e outro, alterações que, todavia, não foram profundas. Parte-se, então, para as declarações de cúpula.

1.2.3. As Declarações e os Eventos de Cúpula Brasil-União Europeia

Como dito anteriormente, outro vetor operacional da parceria são as declarações emanadas dos eventos de cúpulas bilaterais presidenciais de recorrência

⁹ Manteve-se a estrutura de cinco títulos e 19 subtítulos; a ampliação decorreu, essencialmente, da adição de subitens e de informações, além de maior detalhamento dos escopos propostos.

¹⁰ Havia previsões em termos de tutelas da mudança climática, das florestas e da biodiversidade no primeiro plano de ação; todavia, tais temáticas receberam atenção mais específica no documento seguinte.

quase anual; segundo Martins (2019), foram oportunidades para delineamento de estratégias a nível macro no que tange a desafios globais, questões climáticas, financeiras e regionais. Fonseca e Lazarou (2013) argumentam que o estabelecimento desta diplomacia anual de cúpulas configura-se como elemento mais importante da parceria.

Houve, até então, a realização de sete conferências: em 2007 em Lisboa (ocasião do lançamento da Parceria Estratégica); 2008 no Rio de Janeiro; 2009 em Estocolmo; 2010 em Brasília; 2011 em Bruxelas; 2013 de novo na capital brasileira; e 2014, novamente em Bruxelas (MARTINS, 2019; BRASIL, 2019h). Em todos os eventos participaram presidentes do Brasil e altas autoridades da União Europeia, tais como o presidente do Conselho da União Europeia, o presidente do Conselho Europeu e o representante da Comissão Europeia.

De maneira geral, pode-se afirmar que as declarações de 2008, 2009 e 2010 mantiveram padrão semelhante no que tange à subdivisão do texto em três grupos de compromissos: temas globais e/ou desafios globais, questões regionais e temáticas especificamente bilaterais (BRASIL, 2008b; UNIÃO EUROPEIA, 2009; 2010). Em cada um destes, houve o delineamento de compromissos e a reafirmação de valores compartilhados, tais como a defesa do desenvolvimento sustentável e dos Objetivos do Milênio, a luta contra mudanças climáticas e a pobreza, bem como a proposição de reforma do sistema onusiano. Conforme sintetizam Fonseca e Lazarou (2013, p. 108):

Ao olhar para as Declarações Conjuntas de cimeiras bilaterais realizadas entre 2007 e 2010, é possível destacar um traço da continuidade no desenvolvimento das relações UE-Brasil, mas também evidenciar como estas relações estavam intrinsecamente relacionadas com o desenvolvimento globais e o equilíbrio de prosperidade entre os dois.

A partir de 2011 as declarações começaram a assumir feições diferentes. O “*joint statement*” de 2011, inclusive, lançou o II Plano de Ação e, em texto introdutório, fez alusão a aspectos contemporâneos da parceria, tais como a participação dos dois atores no Grupo dos 20 (G20), o programa de intercâmbio brasileiro “Ciências sem Fronteiras”, e a preocupação com a escalada de tensões na Líbia e na Síria (UNIÃO EUROPEIA, 2011). As duas declarações subsequentes emularam o modelo ao recuperar, em texto corrido, as bases fundantes do relacionamento bilateral (como as preocupações recíprocas em termos de mudança climática e preservação ambiental),

além de discutir temas prementes da agenda internacional do período, *inter alia*, a condenação da política israelense de assentamentos, a questão nuclear iraniana e as instabilidades no Mali e em Guiné Bissau, entre outros (BRASIL, 2013). Na cúpula de 2013 foram assinados também dois atos internacionais importantes, um que lançou iniciativa de cooperação científica-tecnológica euro-brasileira com a construção de “*Joint Research Centre*” e outro referente a assinatura de memorando sobre bem-estar animal no escopo da agricultura e pecuária (BRASIL, 2013).

A declaração de 2014 foi a última do tipo, organizada em três títulos: “Fomentando competitividade, crescimento e emprego”, “Cooperando mais proximamente em termos de política externa” e “Enfrentando desafios globais conjuntamente” (UNIÃO EUROPEIA, 2014). O texto destaca questões econômicas urgentes, preocupações com a reconstrução do Haiti, bem como a necessidade de estabelecer-se uma governança na *internet* (UNIÃO EUROPEIA, 2014). Assim como no ano anterior, foi celebrado termo bilateral; desta vez, o ato focou-se na criação de grupo de trabalho para acompanhamento de questões econômicas (notadamente voltadas ao fomento de investimentos e competitividade) (BRASIL, 2014b).

Diante do exposto, percebe-se que as conferências e os textos delas emanado serviram como forma de atualizar a parceria, reafirmando as bases do relacionamento bilateral e promovendo um certo alinhamento em termos de conduta externa em relação aos maiores eventos e desafios do palco internacional no período. Como determina o próprio Ministério das Relações Exteriores (BRASIL, 2019h), “O relacionamento em nível estratégico pressupõe interlocução intensa e consultas sistemáticas, o que se dá por meio de uma série de encontros entre representantes do Governo brasileiro e das instâncias comunitárias”. Todavia, importante destacar que, não obstante representarem faceta importante da parceria estratégica, as cúpulas, basicamente, fazem a gestão dos fatos cotidianos do relacionamento euro-brasileiro, o que não implica em ganhos notáveis em termos de política internacional (MARTINS, 2012).

Como visto, a Declaração fundante de 2007, os Planos de Ações e as Declarações de Cúpula estabeleceram arcabouço da Parceria Estratégica, delineando seus objetivos, suas prioridades e os interesses conjuntos. A fim de racionalizar a consecução da Parceria, Brasil e União Europeia criaram o programa “Diálogos Setoriais”, conforme será visto a seguir.

1.2.4. Os Diálogos Setoriais como Instrumentos de Monitoramento e Acompanhamento Euro-Brasileiros

Com o delineamento a nível macro pela Declaração de Lisboa de 2007 e a operacionalização do relacionamento bilateral por parte dos Planos de Ação e das Declarações de Cúpulas, criou-se a necessidade de estabelecer iniciativa capaz de monitorar e mapear os desdobramentos específicos de cada eixo da parceria; é nesse contexto que, em 2007, foram criados os “Diálogos Setoriais”, que contam com gerenciamento do Ministério da Economia, da Delegação da União Europeia no Brasil e do Ministério das Relações Exteriores (DIÁLOGOS SETORIAIS, 2019e). De acordo com o sítio eletrônico da iniciativa (2019e),

A Iniciativa de Apoio aos Diálogos Setoriais UE-Brasil começou a ser preparada ainda em 2006, em paralelo com os trabalhos prévios para o lançamento da Parceria Estratégica, como resposta à necessidade de criar um mecanismo financeiro para promover e apoiar o desenvolvimento de diálogos setoriais. O seu lançamento oficial ocorreu no dia 1º de outubro de 2008 e a sua execução teve início no mês seguinte, pouco antes da adoção do primeiro Plano de Ação Conjunto (PAC I) na II reunião de Cúpula UE-Brasil.

Isto é, em decorrência das prioridades estabelecidas pela parceira estratégica, foi criada uma agenda proativa de diálogos setoriais entre Brasil e União Europeia que visam operacionalizar a integração entre ambos por meio de “[...] troca de informações, experiências e boas práticas ao desenvolvimento de ações conjuntas” (DIÁLOGOS SETORIAIS, 2019e). Há mais de trinta diálogos estabelecidos em áreas relacionadas ao escopo das prioridades delineadas na declaração de 2007. Alguns diálogos contam com resultados expressivos em termos de quantidade de desdobramentos e atividades cooperativas realizadas, como ocorre no campo temático da Ciência e Tecnologia (DIÁLOGOS SETORIAIS, 2019a); outros diálogos, por sua vez, carecem de articulações e implementações mínimas. Este é o caso da agenda securitária entre Brasil e União Europeia, que não conta com planejamento estratégico sintetizado em memorando de entendimento, tampouco com projetos estruturados de cooperação (DIÁLOGOS SETORIAIS, 2019b).

Tendo em mente o escopo da presente monografia (cooperação securitária subjacente à Parceria Estratégica), será apresentado panorama de cômputos securitários incluídos nos documentos determinantes da Parceria acima analisados a

fim de verificar a falta de andamento da agenda referida, não obstante suas previsões estabelecidas.

1.3. DAS PREVISÕES E AÇÕES EM MATÉRIA DE SEGURANÇA E DEFESA DIRETAMENTE ASSOCIADAS À PARCERIA

No item anterior foram destacados o histórico de constituição da Parceria Estratégica e os seus instrumentos de coordenação e operacionalização. Nesta seção serão analisadas quais as previsões e ações especificamente associadas à temática de segurança e defesa desta parceria bilateral. Antes, porém, de satisfazer o objetivo proposto, faz-se necessário estabelecer previamente algumas conceituações teóricas básicas, notadamente a definição de segurança, de segurança internacional e de cooperação internacional em matéria de segurança.

A segurança, segundo manual da Escola Superior de Guerra (BRASIL, 2014a) pode ser entendida como uma sensação de salvaguarda e garantia da sociedade ante ameaças. Essas podem emanar de diversas fontes¹¹, conforme lê-se abaixo

Elas podem assumir várias modalidades. Resultam, às vezes, da escassez de recursos essenciais à satisfação de necessidades básicas da população. Podem provir, também, da falta de compatibilização entre as demandas de setores sociais que desejam incentivos diversos e o seu atendimento, bem como de distorções políticas e psicossociais que impedem a participação de segmentos da sociedade no processo político global e na evolução cultural. [...] podem, ainda, resultar de ameaças à soberania, à integridade patrimonial ou territorial da Nação. Por vezes, assumem formas bastante sutis como, por exemplo, aquelas advindas da intromissão indevida de culturas externas [...] (BRASIL, 2014a, p. 75-76).

Mas qual o substrato da segurança internacional e qual o seu escopo específico? Tradicionalmente, ela refere-se à sobrevivência ante ameaças externas consideradas existenciais ao Estado, ao governo, ao território e à sociedade (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998). Na contemporaneidade, houve um alargamento da noção de “ameaça”, que passou a contar com novos objetos referentes. Os debates sobre a natureza, os significados e o futuro da segurança internacional são uma constante no campo acadêmico das relações internacionais, sobretudo após a Guerra Fria,

¹¹ Necessário frisar, também, a diferença entre segurança e defesa. Ainda conforme o manual militar supracitado, a defesa caracteriza-se por ação e/ou ações concretas que visam alcançar a segurança e, portanto, refere-se à “neutralização, redução e/ou anulação de ameaças” (BRASIL, 2014a, p. 76).

momento de gradativa substituição das preocupações militares por legião de novas ameaças e, conseqüentemente, de agenda securitária mais alargada¹² (KRAUSE; WILLIAMS, 1996).

Nesse sentido, quanto à segurança internacional, Buzan, Waever e Wilde (1998, p. 1) afirmam que essa pode ser encarada a partir de dois prismas: o tradicionalista, associado ao uso coercitivo-militar estatal (tendo como objeto referente o Estado), e o ampliado, caracterizado por novas visões sobre o âmbito securitário que levam em consideração aspectos ambientais, societárias, econômicos, políticos e militares (possuindo múltiplos objetos referentes). Quanto às fontes dos questionamentos que ensejaram a ampliação conceitual da segurança internacional, destaca-se que “*Other questions have come from [...] peace research, from feminists, from international political economy, and from security (and strategic) studies*” (BUZAN; WAVER; WILDE, 1998, p. 1). Grace Tanno (2003) adiciona que há, ainda, a vertente crítica dos estudos em segurança internacional, criada no âmbito da Escola de Frankfurt, e que possui como objetivo a materialização da emancipação humana no plano fático.

A cooperação internacional em segurança, por sua vez, insere-se, enquanto estratégia, no escopo maior da “diplomacia da defesa” que busca “construir e reproduzir as relações não-coercitivas no âmbito da Defesa entre os Estados e outras entidades com status na política internacional” (SILVA, 2015, p. 188). Essa cooperação específica representa, portanto, uma notável mudança do papel das forças armadas em tempos de paz e está voltada, notadamente, para “[...] *peacetime cooperative use of armed forces and related infrastructure (primarily defense ministries) as a tool of foreign and security policy*” (COTTEY; FORSTER, 2004, p. 2). Segundo Roldán (2000), a cooperação securitária e a diplomacia da defesa podem ser entendidas como emprego, sem coação e em contexto pacífico, dos recursos da defesa para atingir metas nacionais específicas, principalmente através de relacionamentos com outros países. Nesse sentido, resume Cheyre (2013, p. 5)

In that perspective, defence diplomacy is a component of public diplomacy that seeks, through specific actions, to secure peace, maintain the territorial

¹² Essa realidade esteve em consonância com a emergência de visão cooperativa de segurança internacional, pautada na prevenção de conflitos (CARTER et al, 1992), bem como na “[...] vontade dos Estados em contribuir para a segurança de todos, passando a abranger outras áreas de intervenção como a econômica, societal e ambiental” (DIAS; MOTA; RANITO, 2011).

integrity of the state, and cooperate in the international tasks aimed at avoiding the emergence of conflict, particularly through the United Nations. Generating trust between the armed forces of neighbouring countries and those of specific regions is another goal. This entails directing and managing military exchanges aimed at strengthening operational interaction in education, logistics, and personnel, and otherwise deepening links between the armed forces of different countries. Providing advice to political authorities on security and defence matters that affect foreign policy and the conduct of diplomacy through the suitable governmental and constitutional channels is another important function of defence diplomacy.

Os documentos da parceria estratégica Brasil-UE contêm previsões securitárias, como será analisado no item seguinte; ela, portanto, pode ser encarada como instrumento de política externa que sacralizou, entre ambos atores, a cooperação securitária, inserindo-se na lógica do “*defence diplomacy*” supracitada.

1.3.1. Inventário de Previsões Securitárias nas Declarações, Planos de Ações e Diálogos Setoriais da Parceria

Parte-se, então, para breve inventário de previsões securitário-defensivas dos documentos delineadores da parceria. Em primeiro lugar, importa destacar que a declaração fundante da parceria (Declaração de Lisboa de 2007) trazia a previsão de cooperação em matéria de segurança em dois parágrafos: no terceiro – “Os dois lados concordam com a necessidade de identificar e promover estratégias comuns para enfrentar os desafios mundiais, inclusive em matéria de paz e segurança [...]” (BRASIL, 2007b), e no oitavo, que diz:

O Brasil e a UE concordam em trabalhar conjuntamente para enfrentar os desafios mundiais mais prementes em matéria de paz e segurança, tais como as questões de desarmamento, não-proliferação e controle de armamentos, em particular no que se refere a armas nucleares, químicas e biológicas, bem como seus meios de lançamento; as ações do crime organizado transnacional, como o tráfico de drogas, a lavagem de dinheiro, o tráfico de armas de pequeno calibre, armas leves e munição, o tráfico de seres humanos, bem como o terrorismo e a migração clandestina (BRASIL, 2007b, grifos nossos).

Ou seja, depreende-se que a cooperação em matéria de segurança esteve na gênese da parceria estratégica e houve, desde o início, a determinação de quais seriam os desafios securitários a serem enfrentados conjuntamente.

Os Planos de Ação traçam, também, diversos pressupostos nessa seara. O primeiro Plano dedica parte do primeiro título à questão securitária, definindo, mais

especificamente, cinco temáticas precípua: não-proliferação de armas e desarmamento, prevenção e gestão de conflitos e crises, estabelecimento de paz e assistência pós-contenda, terrorismo e enfrentamento da problemática das drogas (BRASIL, 2008c). Importante destacar que o referido título condiciona a promoção securitária e da paz ao fortalecimento de sistemas multilaterais eficazes¹³, o que explica a menção expressa, em todos os subitens citados acima, à necessidade de fomentar diálogos no âmbito das Nações Unidas (ONU). Tome-se como exemplo a questão da prevenção e gestão de conflitos e crises:

Brasil e UE buscarão fortalecer as capacidades multilaterais de prevenção de conflitos e de gestão de crises nas Nações Unidas, em organizações regionais e em nível bilateral, mediante:

- a integração dos diferentes aspectos da gestão de crises e de prevenção de conflitos;
- a avaliação conjunta de crises em andamento e em eclosão, como base para a formulação de abordagens comuns em instituições internacionais;
- a coordenação de esforços em operações de manutenção da paz e de estabilização no âmbito das Nações Unidas [...]. (BRASIL, 2008c).

Tais menções não são acidentais; inserem-se na lógica paradigmática da “segurança multilateralizada” que emergiu nas presidências de Fernando Henrique Cardoso, voltado ao fomento do diálogo diplomático e à refutação de investidas securitárias unilaterais, a exemplo da “doutrina do ataque preventivo” (CERVO, 2008, p. 118) estadunidense no alvorecer da Guerra ao Terror.

O segundo plano emula o primeiro ao trazer redação bastante semelhante para seu primeiro título, bem como cinco âmbitos primordiais de preocupação securitária parecidos¹⁴ (BRASIL, 2011). Foram adicionadas, entretanto, algumas novidades importantes, tais como a atualização de alguns enunciados com novos documentos internacionais e tratados criados no período de vigência do “I Plano”, bem como nova articulação de foros de discussão bilateral. Um dos itens que recebeu mais emendas foi o quarto, intitulado “Prevenção de conflitos, promoção da paz e manutenção da paz”¹⁵ (BRASIL, 2011, p. 5), que passou a contar, então, com previsões acerca do

¹³ O nome do título é: “Promoção Da Paz e da Segurança Abrangente por Meio de um Sistema Multilateral Eficaz” (BRASIL, 2008c).

¹⁴ O título é “Promoção Dos Direitos Humanos e da Paz e Segurança Internacionais por Meio de um Sistema Multilateral Eficaz”. Há pequenas diferenças de redação do título e dos subitens, o que não compromete a constatação de que o conteúdo é eminentemente semelhante em relação aos mesmos verbetes do primeiro plano.

¹⁵ Verbetes baseado no quarto subitem do primeiro plano, intitulado “4. Prevenção de conflitos e gestão de crises” (BRASIL, 2008c).

“início de discussões exploratórias sobre possível Acordo-Quadro sobre a participação do Brasil em missões da Política de Segurança e Defesa Comum da UE como meio de fortalecer cooperação mutuamente benéfica [...]” (BRASIL, 2011, p. 6). Ademais, previu-se, também, exame para possível cooperação triangular em questões de manutenção de paz, entre outros (BRASIL, 2011). Pode-se afirmar, portanto, que houve um alargamento macro da agenda securitária entre um plano e outro; resta saber se essa situação resultou em ações concretas a partir das declarações e dos diálogos setoriais.

As Declarações trouxeram detalhamentos interessantes quanto ao desenvolvimento do braço securitário da parceria estratégica¹⁶. A partir da Declaração de 2010, houve previsões mais específicas em torno da necessidade do restabelecimento da paz em regiões instáveis no Oriente Médio e na África e a não-proliferação nuclear por meio do respeito ao regime inaugurado pelo Tratado de Não-Proliferação Nuclear (TNP) (UNIÃO EUROPEIA, 2010). Mas o que sobressai na citada declaração é o 29º item, que lança as bases para uma nova iniciativa securitária bilateral: “*Brazil and the EU decided to launch exploratory talks for cooperation in the area of security and defence policy*” (UNIÃO EUROPEIA, 2010, p. 11). As Declarações subsequentes continuam com a mesma tônica, retomando as temáticas anteriormente referidas, com destaque aos seguintes desdobramentos: em 2013, no 29º item, lê-se: “Determinados a aumentar a cooperação entre o Brasil e a União Europeia, os líderes decidiram estabelecer formalmente diálogo de alto nível sobre temas ligados à paz e à segurança internacionais, inclusive manutenção da paz e construção da paz” (BRASIL, 2013); em 2014, louvou-se evento bilateral, ocorrido no ano anterior, no qual foram discutidas questões securitárias de interesse mútuo¹⁷ (UNIÃO EUROPEIA, 2014).

As previsões securitárias da Parceria acima destacadas foram condensadas em dois diálogos setoriais principais: “Matéria de Drogas” e “Desarmamento, Não-

¹⁶ O que não é o caso dos textos de 2008 e 2009, que só fazem alusão, respectivamente, à reafirmação da luta conjunta contra as drogas ilícitas, o crime organizado e a corrupção (BRASIL, 2008b) e ao alinhamento em torno da paz em países então em crise, como Honduras, e o desarmamento (UNIÃO EUROPEIA, 2009).

¹⁷ “*On international peace and security matters, we welcomed the first meeting of the bilateral high-level dialogue in 2013 that included peacekeeping and peacebuilding, and instructed the dialogue to explore further complementarities and possible areas of co-operation on security and defence matters including in the context of the United Nations by drawing on each other's vast experiences and best practices*” (UNIÃO EUROPEIA, 2014, p. 6).

proliferação e Segurança” (DIÁLOGOS SETORIAIS, 2019b; 2019c). De acordo com o sítio eletrônico dos “Diálogos” (2019), o primeiro é coordenado, no lado brasileiro, pelo Ministério da Justiça e das Relações Exteriores e, na Europa, pelo Observatório Europeu de Droga e Toxicopendência; o segundo é gerido pelo Ministério das Relações Exteriores e pelo Serviço Europeu de Ação Externa. Nenhum dos dois diálogos conta com projetos inscritos, tampouco memorandos de entendimento estabelecidos. Nota-se, portanto, virtual ausência de desdobramentos fáticos das previsões securitárias estabelecidas na declaração fundante de 2007, bem como Planos de Ações e Declarações. O imobilismo da agenda securitária já fora constatado por outros autores (CAMARA, 2018) sem, contudo, propor-se uma análise dos possíveis motivos. Os capítulos 2 e 3 terão o condão de preencher essa lacuna, isto é, de propor compreensão sobre o porquê desta situação curiosa.

1.4. INTERPRETAÇÕES TEÓRICAS SOBRE OS PRESSUPOSTOS DA PARCERIA

Existem diversas acepções teóricas associadas ao campo dos estudos securitários que se entrelaçam a uma das três vertentes apresentadas anteriormente (quais sejam: tradicionalista, ampliada e crítica). Conforme categorizam Buzan e Hansen (2009, p. 38), há, mais especificamente, onze modelos teóricos.

O primeiro é o construtivismo convencional, que relaciona os estudos em segurança com fatores ideacionais, tais como cultura, crenças, normas, identidades e ideias (BUZAN; HANSEN, 2009). O segundo é o construtivismo crítico, que, não obstante extrapolar análises estadocêntricas, mantém foco sobre a segurança militar e se originou de debates acadêmicos dos Estados Unidos (BUZAN; HANSEN, 2009). A Escola de Copenhague, por sua vez, adveio de concertações teóricas europeias (TANNO, 2003) e refere-se a um esforço acadêmico de ampliar o conceito de segurança internacional para abarcar, entre outras questões, fenômenos regionais e de securitização¹⁸ (BUZAN; HANSEN, 2009). Em seguida, há os estudos securitários críticos, intimamente associados à terceira vertente supracitada (TANNO, 2003). Os estudos securitários feministas, consoante Buzan e Hansen (2009, p. 36), preconizam que “[...] *women support the security policies of states through military as well as non-military function, and that they face a series of gender-specific security*

¹⁸ Conceito a ser desenvolvido em capítulo posterior.

problems that are never acknowledged within a state-centric conception of security."

O quinto âmbito teórico refere-se à segurança humana, ramo acadêmico que define os seres humanos como objetos referentes primordiais da segurança e que propõe a inclusão de temáticas como pobreza, subdesenvolvimento e fome na análise securitária (BUZAN; HANSEN, 2009). Há, ainda, a pesquisa da paz, que se concretiza no esforço de reduzir o uso das vias de fato nas relações internacionais e está pautada, predominantemente, nas discussões estratégicas em torno da desnuclearização (BUZAN; HANSEN, 2009). Os estudos securitários pós-coloniais advogam contra o enviesamento ocidental e estadocêntrico dos estudos securitários acadêmicos e buscam a inclusão de novas visões, sobretudo no que tange à temática do passado colonial e o pioneirismo do "Terceiro Mundo" (BUZAN; HANSEN, 2009). O pós-estruturalismo nos estudos securitários relaciona-se a modelo que pauta suas pesquisas nos discursos; usualmente, criticam o estadocentrismo das teorias tradicionais, não obstante refutar, também, o enfoque individualista¹⁹ da pesquisa em paz citadas acima (BUZAN; HANSEN, 2009). O décimo âmbito citado por Buzan e Hansen (2009) são os estudos estratégicos, clássico ramo voltado para objetivos e dinâmicas tipicamente político-militares e centradas no Estado enquanto ator primordial da segurança internacional. Por fim, existe o neorealismo, bastante semelhante aos estudos estratégicos, que adiciona contribuições em termos de polarização de atores (BUZAN; HANSEN, 2009).

Optar-se-á pelas contribuições teóricas da Escola de Copenhague e da Segurança Humana para interpretar a questão da falta de amplitude da cooperação securitária entre Brasil e União Europeia no bojo da Parceria Estratégica, por razões explicadas abaixo.

Além do referido em item anterior, é importante destacar que a Escola de Copenhague foi formada por acadêmicos ligados ao *Copenhagen Peace Research Institute* que, desde a década de 90, buscaram estabelecer vertente europeia nos estudos securitários, afastando-se, portanto, do enviesamento atlantista do campo propagado pelos *policymakers* estadunidenses (VILLA; SANTOS, 2010). Nesse sentido, pode-se afirmar que:

Por um lado, as abordagens nos EUA estagnaram em volta das variantes do Realismo (como o realismo ofensivo, defensivo e o neorealismo), com

¹⁹ No sentido de estar pautado, fundamentalmente, na primazia do ser humano.

questões de ordem militar, teorias racionalistas focadas nas relações de causa e efeito, validações por estudos de caso históricos, e enfoque sobre a elaboração da política externa a predominarem em relação ao desenvolvimento do próprio conceito de segurança. Por outro, na Europa, o conceito de segurança encontra-se no cerne das reflexões teóricas transformativas e preocupações éticas, como potenciador de teorias específicas (DIAS; MOTA; RANITO, 2011).

De qualquer sorte, a Escola de Copenhague promoveu a integração entre o Realismo e o Construtivismo ao propagar, por um lado, a ideia de que a segurança e, conseqüentemente, a percepção de ameaça, é fenômeno socialmente construído, mantendo, por outro, a primazia analítica estadocêntrica (VILLA; SANTOS, 2010). Um dos conceitos mais importantes delineados no bojo da Escola foi o de “securitização”, cuja compreensão depende do conhecimento de outras duas categorias: “objetos referentes”, percebidos como ameaça existencial, e “ator securitizador”, que definem tal objeto como ameaça potencial, transformando-o, finalmente, em objeto referente (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998). Disto deduz-se que a securitização é processo social²⁰ (emanado por atores securitizadores) de compreensão de que dado fenômeno é uma ameaça existencial (portanto, objeto referente), devendo-se, pois, tomar medidas concretas para proteção e neutralização do mesmo (VILLA; SANTOS, 2010).

A noção de macrossecuritização, por sua vez, promove uma atualização da securitização – apesar de estar pautada nos mesmos pressupostos da securitização, isto é, definição de ameaça existencial para um objeto referente e a conseqüente necessidade para adoção de medidas concretas, diferencia-se em termos de escala por vincular-se aos chamados “*top-rank threats*” (BUZAN; WAEVER, 2009, p. 259). Um dos exemplos clássicos de macrossecuritização fora a Guerra Fria (BUZAN; HANSEN, 2010), na qual houve a sobreposição, a nível sistêmico, de dois blocos (Leste e Oeste), sobreposição essa que reestruturou e condicionou todos os níveis hierárquicos inferiores, notadamente os Estados-nação²¹ (BUZAN; WAEVER, 2009).

Os conceitos de securitização e macrossecuritização oferecem respostas adequadas às iniciativas que ensejaram o estabelecimento do substrato securitário da parceria estratégica entre Brasil e União Europeia em termos de identificação de

²⁰ “[...] the exact definition and criteria of securitisation is constituted by the intersubjective establishment of an existential threat with a saliency sufficient to have substantial political effects” (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998, p. 25).

²¹ Nesse sentido, afirmam Buzan e Waever (2009, p. 253): “Thus, during the Cold War, whatever securitisation existed between, say, Japan and China, or Germany and Russia, or the US and Japan, were all subordinated to, or at least framed within the overarching construction of the grand struggle between East and West”.

objetos referentes e/ou ameaças comuns. Conforme referido anteriormente, a Declaração de 2007 delineou as principais temáticas securitárias definidoras da Parceria²², o que pressupõe, claramente, convergência de interesses e concordância de ambos atores de que tais âmbitos se configuram como objetos referentes. Houve, portanto, “processo intersubjetivo de reconhecimento pelos atores securitizadores [...] que confere legitimidade social ao que é deslocado da esfera da política e transformado em ameaça à segurança [...]” (VILLA; SANTOS, 2010, p.122).

Ademais, a contenção do tráfico de drogas, a não-proliferação de armas nucleares e a luta contra o terrorismo são tanto tópicos securitários estruturantes da Parceria Estratégica, quanto considerados possíveis macrossecuritizações por Buzan e Waeber (2009), por representarem aspirações comumente compartilhadas. Este último ponto faz sentido, se for considerado que “para além do nível médio de Estado e nação, a macrossecuritização refere-se a ideologias, religiões universais, ou doutrinas que são capazes de incorporar e coordenar múltiplos níveis inferiores de securitização” (TEIXEIRA, 2014, p. 58-59).

O conceito de “Segurança Humana”, por sua vez, surgiu no bojo do Relatório de Desenvolvimento Humano do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e, lançado em 1994, beneficiou-se do fato de ter sido promovido a partir de sólida base institucional (a ONU), contando com apoio no campo político, acadêmico e ativista (BUZAN; HANSEN, 2009). Considerado maior desafio ao tradicionalismo dos estudos securitários lastrados na segurança nacional, a gênese do conceito de Segurança Humana desafiou o estadocentrismo ao reorientar o foco analítico sobre o indivíduo (DIAS; MOTA; RANITO, 2011). Nesse sentido, afirma o relatório: “*Human security is people-centred. It is concerned with how people live and breathe in a society, how freely they exercise their many choices, how much access they have to market and social opportunity – and whether they live in conflict or in peace*” (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO, 1994, p. 23).

²² “[...] questões de desarmamento, não-proliferação e controle de armamentos, em particular no que se refere a armas nucleares, químicas e biológicas, bem como seus meios de lançamento; as ações do crime organizado transnacional, como o tráfico de drogas, a lavagem de dinheiro, o tráfico de armas de pequeno calibre, armas leves e munição, o tráfico de seres humanos, bem como o terrorismo e a migração clandestina” (BRASIL, 2007b).

Basicamente, o PNUD promoveu um grande alargamento de objetos referentes, incluindo questões “universais” (BUZAN; HANSEN, 2009) que podem ser agrupadas em sete macro-áreas: segurança econômica, segurança alimentar, segurança de saúde, segurança ambiental, segurança pessoal²³, segurança comunitária²⁴ e segurança política/direitos humanos (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO, 1994). Tal ampliação não ocorreu sem críticas; muitos estudiosos argumentam que se trata de concepção contraproducente e vaga; outros questionam a viabilidade em mesclar a agenda securitária com a de direitos humanos (BUZAN; HANSEN, 2009).

Não obstante alguns autores considerarem a Segurança Humana como espécie de securitização, posto que o viés prioriza determinado assunto mediante ação político-discursiva (DIAS; MOTA; RANITO, 2011 *apud* BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998), outros enxergam diferenças fundamentais entre segurança humana e securitização:

[A *securitização* é] estrutura analítica que depende do agente, na maior parte das vezes o próprio Estado, que realiza o movimento de securitização; enquanto a segurança humana possui o indivíduo como referência das ameaças, carrega valores e ideias universais [...], além de permitir que o próprio indivíduo identifique o que lhe ameaça. Ou seja, a securitização ainda permanece muito próxima da abordagem tradicional ao deixar livre o entendimento de quais são as questões passíveis de securitização a serviço do Estado. Já a segurança humana se preocupa com o sentimento de bem-estar do indivíduo [...]. (ROCHA, 2017, p. 53).

A Parceria Estratégica euro-brasileira pode ser encarada sob o prisma da Segurança Humana por dois motivos. Primeiramente, não há previsões de cunho especificamente estratégico-militar²⁵ na totalidade dos documentos fundantes da Parceria, representando superação do viés tradicionalista. Em segundo lugar, coexistem, no acordo, temas securitários “típicos” (tais como combate ao crime transnacional e o tráfico de drogas) e previsões mais amplas, voltadas ao combate conjunto de problemáticas associadas aos sete âmbitos delineados pelo PNUD supracitados.

²³ Condensa miríade de ameaças: tortura, guerra, tensões étnicas, crime e violência de rua, estupro, violência doméstica, drogas e abuso infantil (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS, 1994).

²⁴ Relacionado, especialmente, às ameaças contra minorias e grupos vulneráveis (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS, 1994).

²⁵ No sentido de cooperação tática e bélica, conforme analisado no item 1.3.1 da presente monografia.

Corroborando o último argumento, tem-se, no conjunto dos documentos fundantes da Parceria, menções às seguintes questões: vontade mútua de promover crescimento econômico e prosperidade euro-brasileira²⁶; busca pela segurança alimentar²⁷; busca de fortalecimentos na área de saúde²⁸; preocupações ambientais²⁹; proteção de âmbitos de segurança pessoal³⁰; proteção de minorias e dos direitos humanos³¹.

Isso permite reconhecer que a Parceria Estratégica Brasil-União Europeia acomoda-se na Segurança Humana ao demonstrar a superação do “*freedom from fear*”, associado à mera “ausência de guerra, conflito, armas nucleares e terrorismo” (DIAS; MOTA; RANITO, 2011, p. 11 *apud* FLOYD, 2007; GLASIUS, 2008; KERR, 2003; 2006) para um escopo mais alargado, do “*freedom from want*”, relacionado a superação de problemas tais como “*poverty, underdevelopment, hunger and other assaults on human integrity and potential*” (BUZAN; HANSEN, 2009, p. 36).

Portanto, utilizando o referencial teórico da Segurança Humana, toda a Parceria Estratégica configura-se como tentativa de cooperação securitária, por almejar estabelecer parceria ampla no sentido de securitizar as problemáticas mais prementes da humanidade e, por conseguinte, presentes (em escalas diferentes) tanto no Brasil quanto na União Europeia, afastando-se, por conseguinte, dos pressupostos da diplomacia de defesa (não envolve força fática).

1.5. A CONFIGURAÇÃO ESTRUTURAL INTERNACIONAL E SEU IMPACTO NO BRASIL E NA UE ENTRE 2007 E 2018: APLICAÇÃO DO DEBATE AGENTE-ESTRUTURA

²⁶“*The EU and Brazil share the belief that further liberalisation of trade and facilitation of investment flows will promote economic growth and prosperity for their people*” (UNIÃO EUROPEIA, 2007, p. 5) – Declaração de Lisboa 2007.

²⁷“*[Brasil e União Europeia] trabalharão conjuntamente para aprimorar a segurança alimentar e a Ação Global contra a Fome e a Pobreza [...]*” (BRASIL, 2008b, p. 3) – Declaração de Cúpula 2008.

²⁸“[...] explorar oportunidades de cooperação triangular com países em desenvolvimento em setores como o de saúde, em particular por meio do compartilhamento, com outros países, de melhores práticas relevantes para o combate a doenças, especialmente HIV/AIDS [...]” (BRASIL, 2011, p. 17) – II Plano de Ação 2011.

²⁹“*Both sides agree to enhance their dialogue on environment and sustainable development*” (UNIÃO EUROPEIA, 2007, p. 2) – Declaração de 2007.

³⁰ “[...] ambas as Partes reafirmam a importância do Tribunal Penal Internacional (TPI) na prevenção de crimes contra a humanidade, crimes de guerra e genocídios, na luta contra a impunidade e na conquista de paz e reconciliação duradouras” (BRASIL, 2011, p. 1) – II Plano de Ação.

³¹ “[...] identificar e promover projetos específicos de cooperação voltados para a consecução de resultados tangíveis nessa esfera, com vistas a promover os direitos humanos, inclusive dos indivíduos pertencentes aos grupos mais vulneráveis” (BRASIL, 2011, p. 1) – II Plano de Ação.

A estrutura internacional é objeto de investigação de diversas teorias (CASTRO, 2016). Por exemplo, a Escola Inglesa, corrente teórica que se situa entre a tradição liberal e a realista (“*middle-course*”) conceitua sociedade internacional como “[...] uma estrutura histórica e culturalmente determinada, resultante da interação de atores, originada das práticas que determinam o comportamento dos Estados, mas em interação permanente para dentro e para fora deles mesmos” (SARAIVA, 2007, p. 133). O sistema internacional, por sua vez, seria marcado pela inter-relação entre Estados sem, contudo, a ocorrência do compartilhamento de interesses e valores como ocorre na conformação da sociedade internacional (BULL, 2002).

Há, também, os teóricos do sistema-mundo, cujas explicações estruturais residem nos princípios ordenadores (e por vezes excludentes) da economia capitalista, que divide o mundo entre centro e periferia (WALLERSTEIN, 2002). Importante destacar, também, a corrente Construtivista, para a qual não há precedência ontológica entre agentes e estruturas (estes se co-criariam) (WENDT, 1989). Os neorealistas, por sua vez, entendem que cabe à estrutura condicionar a atuação e a posição dos atores (CASTRO, 2016).

Quanto aos últimos, a importância do estudo estrutural recebeu especial fôlego com a obra de Kenneth N. Waltz “*Men, The State and War*” de 1959, no qual o autor neorrealista discorreu sobre os três níveis de análise (ou “imagens”) no campo das relações internacionais e, em especial, no que tange às motivações para a guerra: indivíduo, Estado e sistema internacional (NOGUEIRA; MESSARI, 2005). Assim, a guerra poderia ser explicada a partir de qualquer um dos campos, seja a partir de perturbações da natureza humana, ou a partir de questões atinentes à organização doméstica dos países, bem como a partir de dinâmicas do sistema de Estados. Na primeira imagem situam-se as causas emanadas da natureza humana; assim, “As guerras resultam do egoísmo, de impulsos agressivos mal canalizados, da estupidez” (WALTZ, 2004, p. 23). Autores como Morgenthau e Hobbes encaixam-se nesta visão de mundo, uma vez que explicam beligerâncias, sobretudo, a partir de falhas do comportamento humano (NOGUEIRA; MESSARI, 2005).

Em relação à segunda imagem, Waltz apresenta a ideia de que é necessário reformar os Estados e corrigir os seus defeitos a fim de alcançar a paz, ou seja, “[*Para que guerras sejam*] reduzidas ou eliminadas para sempre” (WALTZ, 2004, p. 105); Marx, Kant e Woodrow Wilson aparecem no capítulo como expoentes desta vertente (RESENDE, 2004). A terceira imagem é analisada por Waltz à luz da anarquia que

rege as relações internacionais e o impacto das inter-relações entre Estados soberanos na conformação do sistema internacional (WALTZ, 2004). Isto é, “nessa concepção sistêmica, a liberdade de um Estado é limitada pelas ações de todos ou outros” (RESENDE, 2004, p. 186).

A concepção sistêmica das relações internacionais e a dicotomia ator-estrutura são melhor examinadas por Waltz em livro de 1979, “*Theory of International Politics*” (RESENDE, 2004). No livro, o teórico estadunidense, não obstante destacar as virtudes do método analítico, enfatiza a importância da visão sistêmica das relações internacionais:

At one level, a system consists of a structure, and the structure is the systems-level component that makes it possible to think of the units as forming a set as distinct from a mere collection. At another level, the system consists of interacting units. The aim of systems theory is to show how the two levels operate and interact, and that requires marking them off from each other (WALTZ, 1979, p. 40).

Durante toda obra, o argumento defendido é de que cabe à estrutura do sistema internacional a conformação dos comportamentos estatais (entendidos como atores) e, conseqüentemente, das relações internacionais nos campos político, econômico e militar (LOBO-FERNANDES, 2013). Assim, “[...] *structures limit and mold agents and agencies and point them in ways that tend toward a common quality of outcomes even though the efforts and aims of agents and agencies vary*” (WALTZ, 1979, p. 74). Em resumo, a teoria neorrealista baseia seu estudo da “imagem” sistêmica em três eixos analíticos: o princípio ordenador do sistema, a diferenciação funcional entre unidades do sistema e a distribuição de capacidades (isto é, de poder) entre as unidades que compõem o sistema (WALTZ, 1989). Resume-se, portanto, que unidades, na visão neorrealista, são entendidas como Estados, ao passo que a estrutura representa o cenário global, e as conexões entre ambos são marcadas por complexidades (CASTRO, 2016).

Realizada a breve introdução teórica supracitada, parte-se, então, para uma análise do contexto internacional durante a vigência da Parceria Estratégica e como tanto Brasil e UE se adequaram a este macroambiente a partir da lente neorrealista, mais especificamente, a partir das três categorias analíticas da visão sistêmica³².

³² Na presente monografia, as abordagens de Wallerstein, da Escola Inglesa e do Construtivismo, apesar de oferecerem ferramentas analíticas importantes, não são adequadas para explicação do problema posto: a primeira, de matriz neo-marxista, propõe análise mais centrada no

O princípio ordenador da estrutura internacional é a anarquia, entendida como ausência de autoridade supranacional capaz de regular e controlar, com eficácia e legitimidade, os Estados nacionais: “*Formally, each [State] is the equal of all the others. None is entitled to command; none is required to obey. International systems are decentralized and anarchic*” (WALTZ, 1979, p. 88). A anarquia, no século XXI, continua sendo a norma a nível global, mas há o desenvolvimento de iniciativas voltadas a dar maior previsibilidade às relações internacionais, isto é, para conter o estado de desconfiança e instabilidade característicos em um ambiente não-hierarquizado (WALTZ, 1979). Nesse sentido, pode-se falar em integrações regionais, como a União Europeia, o fortalecimento de foros multilaterais como as Nações Unidas e o próprio aprofundamento de regimes que aproximem os atores, por exemplo, através do livre-comércio, da estabilidade financeira e do respeito às normas do direito internacional (KISSINGER, 2015)

Quanto à diferenciação funcional das unidades que compõem o sistema, os Estados-nação dotados de soberania continuam sendo os atores básicos das relações internacionais mesmo diante do surgimento e/ou consolidação de atores não-estatais³³ (WALTZ, 1979). Todavia, a soberania (o próprio modelo estadocêntrico westfaliano) é bastante relativizada na contemporaneidade não apenas pelos regimes e pelas integrações referidas, mas também pela própria natureza dos desafios que ameaçam a estabilidade do mundo, que se traduzem em “[...] disseminação de armas de destruição em massa, na desintegração de Estados, no impacto da degradação ambiental, na persistência de práticas genocidas e na difusão de novas tecnologias que ameaçam levar os conflitos para além da compreensão ou do controle humano” (KISSINGER, 2015, p. 14). Nesse sentido, a ONU destacou oito categorias de ameaças mais prementes do século em relatório de 2003: a guerra interestatal, a violência doméstica, a pobreza, doenças infectocontagiosas, a degradação ambiental,

substrato econômico das relações internacionais (WALLERSTEIN, 2002); a segunda corrente não consegue dar explicações adequadas para as forças que constroem os atores no interior da sociedade internacional (CASTRO, 2016); e a terceira teoria, ao propagar a ideia de co-criação entre agente e estrutura (WENDT, 1987), mostra-se insuficiente para explicar, justamente, a falta de co-criação entre Brasil e UE e o sistema internacional que resultou na inoperância da agenda securitária da Parceria Estratégica. Ademais, considerando-se que houve a utilização do marco realista de Morgenthau (2003) no capítulo seguinte, o uso da obra de Waltz (1979) representa a manutenção da coerência teórica e paradigmática desta monografia.

³³ “*States are the units whose interactions form the structure of international political systems. They will long remain so. The death rate among states is remarkably low. Few states die; many firms do*” (WALTZ, 1979, p. 95).

armas de destruição em massa, o terrorismo e o crime transnacional (NAÇÕES UNIDAS, 2004).

A estrutura internacional é formada, ainda, pela distribuição de capacidades entre atores, que, em suas inter-relações, conformam a ordem, bem como são conformadas pela estrutura. Assim, "*the units of such an order are then distinguished primarily by their greater or lesser capabilities for performing similar tasks*" (WALTZ, 1979, p. 97). A ordem contemporânea é marcada por uma clara "desconcertação" que erodiu a unipolaridade e o protagonismo quase incontestado dos Estados Unidos após a Segunda Guerra Mundial e pelo fortalecimento de potências regionais; o mais claro exemplo desta realidade é a ascensão meteórica da China e dos tigres asiáticos (STUENKEL, 2018). Nessa mesma lógica, importa destacar articulações como o BRICS, ente que reuniu as principais economias emergentes do mundo (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) em busca de voz e posição autônoma no cenário internacional (BRASIL, 2019g). A Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), apesar de permanecer como organização militar mais importante do mundo, vem sofrendo com rivalidades importantes por parte da militarização chinesa, remilitarização russa e a própria difusão de ameaças híbridas exercidas por grupos militares e paramilitares (ORTE, 2019).

A ordem neste século foi abalada, também, por eventos internacionais traumáticos que reverberaram em todo o globo, como o atentado do 11 de setembro e as guerras no Levante (invasão no Iraque, guerra no Afeganistão, conflitos na Síria, etc) (SANTOS, 2017). À título de ilustração, o ataque terrorista ao *World Trade Center* promoveu a política de Guerra ao Terror (CHOMSKY, 2002), enquanto as beligerâncias no Oriente Médio fomentaram verdadeira disputa geopolítica entre potências (sobretudo EUA e Rússia), além de dinamizarem crise migratória, sobretudo a partir das instabilidades durante o governo do ditador sírio Bashar Al Assad (NAÇÕES UNIDAS, 2018). Na seara econômico-financeira, destaca-se a crise de 2008, surgida nos Estados Unidos no escopo do crédito *subprime*, considerado por muitos teóricos como o pior desequilíbrio financeiro mundial desde 1929 em razão de seu grande impacto, sobretudo nos mercados europeus (BRESSER-PEREIRA, 2010).

No que tange à UE, esta precisou se readaptar ao cenário internacional. Primeiramente, os estadunidenses, após fracasso das incursões no Oriente Médio na primeira década do século, retraíram-se militarmente e promoveram reorientação

estratégica para a região asiática (notadamente a China), grande rival contemporânea do outrora *hegemon* incontestado (VIANA, 2016). A crise do euro (decorrente, sobretudo, da crise norte-americana de 2008) e as, por vezes agressivas, políticas de projeção e consolidação de países como Rússia, China e Irã criaram desafios à União (VIANA, 2016), que também passou a lidar com

O fim dos alargamentos, a significativa redução dos orçamentos de defesa dos Estados-membros e o aprofundamento das divisões internas, prejudicaram a projeção externa da União Europeia e a sua credibilidade como uma “potência normativa”, produtora de segurança e exportadora de estabilidade, nomeadamente no seu “estrangeiro próximo”. O reconhecimento da integração europeia como um modelo exemplar deu lugar à percepção de uma irrelevância da União na política internacional [...] (VIANA, 2016, p. 5).

Assim, a moral comunitária e a manutenção da integração regional europeia passam, no século XXI, por desafios muito específicos, desafios esses que alguns autores assemelham às dificuldades enfrentadas pelo Brasil em seu próprio processo de integração regional; o denominador comum aos dois atores seria a questão de suas fronteiras (FREIRE et al, 2016). O bloco encontra-se na encruzilhada entre, por um lado, expandir a livre-circulação de pessoas através do fortalecimento do Acordo de *Schengen* e, por outro, a restrição das fronteiras físicas em razão de fluxos migratórios ilegais e a ameaça terrorista (FREIRE et al, 2016).

O Brasil, por sua vez, enfrenta dificuldades associadas, sobretudo, à proteção de sua fronteira amazônica (criminalidade transnacional, narcotráfico, biopirataria, etc.) (FREIRE et al, 2016). Ainda no que tange ao Brasil, destacam Pecequillo e Carmo (2015) que entre final da década de 90 e 2012, o país liderou a consolidação de integrações com seus vizinhos latino-americanos, resultando na criação, *inter alia*, do MERCOSUL e a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) – a motivação subjacente fora uma nova maneira de encarar a América do Sul enquanto espaço de oportunidades, capaz de catalisar maior poder de barganha no palco global em um contexto cada vez mais interdependente. A partir de 2013 até 2016, todavia, as dinâmicas de integração sul-americanas foram despidas de priorização, mesmo que sua importância tenha se mantido na retórica diplomática (PECEQUILO; CARMO, 2015). Conforme síntese de Paiva (2015, p. 137): “De fato, a maioria dos projetos continua vigente, mas muitos deles encontram-se paralisados em função de cortes orçamentários e de ajustes na orientação do projeto integracionista”. Ou seja, mesmo

tentando se estabelecer como *player* relevante na arena internacional, sobretudo através do enfrentamento conjunto das externalidades da globalização via MERCOSUL, o Brasil sucumbiu diante de suas turbulências domésticas (sociais, econômicas e financeiras) e as flutuações da economia internacional (sobretudo a queda dos preços das *commodities* com a desaceleração chinesa) passando a (re)ocupar lugar subalterno nas concertações internacionais (CERVO; LESSA, 2014).

Destaca-se que as implicações mais detalhadas das conjunturas internacionais tanto sobre a UE quanto sobre o Brasil serão analisadas nos capítulos a seguir; o que se buscou salientar nesta seção fora a importância de não olvidar os impactos que a estrutura internacional tem sobre os atores. A incerteza, a policentria, as instabilidades e a rarefação de recursos *lato sensu* que marcam ordem hodierna levou ambos a privilegiarem preocupações estratégicas mais imediatas (direcionadas aos seus respectivos entornos), em detrimento de iniciativas mais ambiciosas e/ou inovadoras, como seria o desenvolvimento de cooperação securitária euro-brasileira no bojo da Parceria. Feita a ressalva, evita-se promover análise simplista, que situa as causas de determinada situação (como a imobilidade da referida agenda) somente nas dinâmicas internas dos países, conforme metodologia de Morgenthau (NOGUEIRA; MESSARI, 2005). De fato, Brasil e UE detêm poderes relativos diferentes nas relações internacionais, mas ambos buscam (em graus diferentes) enfrentar as ameaças transnacionais e os desafios da globalização, questões que estão postas a qualquer nação que busca se afirmar na contemporaneidade (NAÇÕES UNIDAS, 2004).

2. O BRASIL PODE TER AMBIÇÕES MAIORES?

Após apresentação do panorama da Parceria Estratégica Brasil-UE no capítulo anterior, com delineamento das previsões securitárias e justificativas teóricas para escolha dos objetos referentes das mesmas, parte-se, então, para a análise das razões que levaram à baixa amplitude da cooperação em matéria de segurança entre os atores. Como visto no item 1.3.1 não houve desenvolvimentos fáticos do que foi previsto textualmente na Declaração de 2007, nos Planos de Ação e nas Declarações de Cúpulas.

O argumento que explica a inércia acima citada é de que a dimensão securitária entre Brasil e União Europeia não produziu ações práticas e efetivas no relacionamento bilateral porque houve contingenciamentos e interesses que se sobrepuseram ao andamento da referida agenda. Tais contingenciamentos e interesses são, obviamente, muito distintos entre os atores. Conscientemente ou não, tanto o Brasil quanto União Europeia não promoveram, entre si, grandes desdobramentos na área securitária, preferindo fortalecer e/ou ampliar diálogos considerados tradicionais da agenda bilateral, tais como desenvolvimento sustentável, ciência e tecnologia.

Para o caso do Brasil, são apresentados dois argumentos centrais neste capítulo: a diminuição do poder nacional pátrio ocorrido entre 2007 e 2019 contribuiu para sabotar ambições securitárias maiores (item 2.1, 2.2 e suas subseções³⁴); e, o interesse estratégico brasileiro reside, precipuamente, em espaço geográfico mais limitado (América do Sul, Atlântico Sul e costa ocidental da África) e não possui, por ora, grandes pretensões fora do seu escopo (item 2.3).

2.1. O PODER NACIONAL: UM TEMA CARO ÀS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Antes de deliberar sobre a diminuição do poder nacional brasileiro, faz-se necessário indagar o que, de fato, representa o poder nacional e qual a importância

³⁴ As três subseções do item 2.2 apresentam análise do Brasil com base em alguns dos elementos constituintes do Poder Nacional (capacidade industrial, preparação militar, e qualidade da diplomacia e do governo). Importante destacar que o item 2.2.3.1 fará uma análise mais aprofundada dos contingenciamentos financeiros e políticos do país.

deste conceito para a disciplina das Relações Internacionais. Nesse sentido, interessa notar que:

O Poder Nacional se apresenta como uma conjugação, interdependente de vontades e meios, voltada para o alcance de uma finalidade. A vontade, por ser um elemento imprescindível na sua manifestação, torna-o um fenômeno essencialmente humano [...]. O Poder Nacional reflete sempre as possibilidades e limitações dos Homens que o constituem e dos meios de que dispõe, nas suas características globais e nos efeitos de seu emprego. (BRASIL, 2014a, p. 33-34).

Thales Castro (2016) complementa tal entendimento ao conceituar o poder nacional como capacidade de um Estado (ou outro ator internacional) promover a consecução de seus interesses em relação aos demais, seja por meio da ameaça ou do uso efetivo da força coercitiva. Nesse sentido, ele afirma: “Poder é energia cinética de relevância nas engrenagens internacionais; é fonte de discórdia e é nascedouro de conquistas; é, ademais, essência dinâmica do estudo da política internacional” (2016, p. 170).

A mensuração do poder nacional reveste-se de grande importância estratégica, pois, de acordo com Chang (2004), permite a construção de análises internacionais mais precisas ao sofisticar os entendimentos em torno de conceitos como transições potestativas, polaridades e balanças de poder. Ray Cline, por exemplo, em sua obra *“A Nations Power in the 1990s: A Strategic Avaliament”* delineia proposta de poder que combina critérios objetivos e subjetivos, condensadas na seguinte equação: Poder Perceptível = (Massa crítica³⁵ + Capacidade Econômica + Capacidade Militar) x (Objetivos estratégicos + Vontade de Executar a Estratégia Militar) (MAFRA, 2006). Chang (2004) retoma as premissas de Cline em seu voo panorâmico sobre diferentes propostas de aferição cratológica³⁶, que ele condensa em três modelos principais: o “Modelo 1”, que leva em consideração apenas o Produto Nacional Bruto; o “Modelo 2”, composto por massa crítica, força econômica e força militar (modelo fortemente baseado nos estudos de Cline³⁷); e o “Modelo 3”, abarcando os elementos do “Modelo

³⁵ Território e População (MAFRA, 2006).

³⁶ Além de Cline, o autor apresenta, mais especificamente, as contribuições de Singer e Small, Cline, Beckman Organski, Kugler, Domke, Alcock, Newcombe, German e Fucks (CHANG, 2004).

³⁷ O autor, todavia, refuta o excessivo subjetivismo dos pressupostos “objetivos estratégicos” e “vontade de execução”: “[...] *Cline’s method of constructing a power index is arbitrary and subjective, or simply, neither scientific nor precise*” (CHANG, 2004, p. 11).

2”, acrescido do consumo energético *per capita*, paradigma pelo qual ele demonstra predileção (CHANG, 2004).

Para a presente monografia, será utilizada metodologia proposta por Hans Morgenthau (2003) que, em sua obra seminal “A Política entre as Nações”, delineou nove elementos constitutivos do poder nacional. Como sintetiza Sempa (2015), o realista “[...] *identified the elements of national power as geography, natural resources, industrial capacity, military preparedness, population, national character, national morale, the quality of diplomacy, and the quality of government*”.

Morgenthau (2003) ao discorrer sobre os erros básicos de avaliação do poder nacional de dado país, elenca a atribuição de importância seminal a um único fator em detrimento dos demais como falta que leva a erros estratégicos. Desta afirmação, depreende-se que, para o autor, o poder nacional configura-se como âmbito orgânico, composto por elementos que, necessariamente, se inter-relacionam e que devem ser analisados em conjunto³⁸; a divisão em nove elementos corresponde mais à necessidade metodológica do que à realidade. Feito a ressalva, parte-se, então, para apresentação do modelo de análise do autor.

Morgenthau (2003) divide os elementos em fatores estáveis e fatores sujeitos a mudanças constantes; no primeiro grupo, são elencados a geografia e os recursos naturais. O primeiro é considerado “[...] o mais estável dos fatores de que depende o poder de uma nação [...]” (MORGENTHAU, 2003, p. 215) e, em seu escopo, devem ser consideradas questões como localização geográfica, tamanho do território e conjugação das fronteiras nacionais. No que tange aos recursos naturais, argumenta o autor (2003) que a análise deve levar em consideração a existência (ou não) de autossuficiência em termos de alimentos³⁹, bem como insumos para abastecimento das indústrias (notadamente a bélica), em especial o petróleo em razão de seu alto valor estratégico.

A capacidade industrial, por sua vez, é composta pela “[...] qualidade e a capacidade produtiva das plantas industriais, o *know how* do trabalhador, a perícia do engenheiro, o gênio inventivo do cientista e a organização gerencial [...]” (MORGENTHAU, 2003, p. 234-235). Países que condensam tais pressupostos

³⁸ Tal visão é corroborada por Carr (2001, p. 143) quando afirma que “Em sua essência, o poder é um todo indivisível”.

³⁹ “Um país que seja auto-suficiente (*sic*), ou quase, em comida já conta com grande vantagem inicial sobre qualquer outro que, para não se exaurir de inanição, tenha de importar os alimentos que não produz [...]” (MORGENTHAU, 2003, p. 220).

destacam-se em relação aos demais, o que leva, segundo o realista, ao aprofundamento das desigualdades potestativas internacionais. Isso ocorre porque as superpotências, que são aquelas que conseguem congregiar força militar-nuclear com autonomia e elevada capacidade tecnológica industrial, sujeitam Estados mais fracos, inclusive, à dependência de produtos militares (MORGENTHAU, 2003).

A preparação militar é elemento que, tradicionalmente, compõe as mensurações de poder nacional (TREVERTON; JONES, 2005). Nesse mesmo sentido, argumenta Morgenthau (2003, p. 237) que “O que confere importância verdadeira [...] para o fim de determinar o poder de uma nação é o grau de sua preparação militar”. Na mesma lógica, afirma Carr (2001, p. 143) que

A suprema importância do instrumento militar repousa no fato de que a *ultima ratio* do poder, nas relações internacionais, é a guerra. Todo ato do Estado, no aspecto do poder, está dirigido para a guerra, não como uma arma desejável, mas como uma arma que pode ser necessária como último recurso.

Morgenthau (2003) destaca que questões atinentes à tecnologia militar⁴⁰, à qualidade das lideranças, à quantidade e qualidade das forças armadas devem, necessariamente, ser levadas em consideração na determinação do grau da preparação supracitada.

Entre os elementos especificamente humanos do rol de elementos descritos por Morgenthau (2003) está a população que, de acordo com seu tamanho, sua taxa de crescimento e sua distribuição etária, pode alterar significativamente o poderio de uma nação (MORGENTHAU, 2003). A necessidade premente de possuir alto contingente populacional para caracterizar-se como potência, as dificuldades fiscais e previdenciárias decorrentes de baixa natalidade em países desenvolvidos, a sobrecarga estatal em razão da elevada natalidade em países vulneráveis e a importância da disposição de mão-de-obra para suprir setores militares e industriais são facetas que demonstram a importância específica deste elemento (MORGENTHAU, 2003).

Seguem-se dois escopos caracterizados “[...] por seu caráter fugidio, no que diz respeito à prognose racional [...]” (MORGENTHAU, 2003, p. 251), detentores, portanto, de alto grau de subjetividade: a índole nacional e o moral nacional.

⁴⁰ O autor destacou o grande impacto estratégico que submarinos, tanques, força tática aérea e armas nucleares tiveram sobre a história de beligerâncias humanas no século XX (MORGENTHAU, 2003).

A índole nacional de dado país conforma-se a partir das qualidades intelectuais e morais tradicionalmente marcantes de seu povo (MORGENTHAU, 2003, p. 259). Nesse sentido, é possível

[...] considerar como fato incontestável que, como John Dewey e muitos outros apontaram, Kant e Hegel sejam tão típicos da tradição filosófica alemã quanto Descartes e Voltaire representam a mente francesa, Locke e Burke refletem o pensamento político da Grã-Bretanha e William James e John Dewey simbolizam o enfoque americano em relação aos problemas intelectuais (MORGENTHAU, 2003, p. 252).

Ou seja, a índole nacional refere-se ao intelecto e caráter que condicionam o padrão de cultura de dada nação, o que leva a constatações interessantes, como o fato de que “[*Governos pacíficos*] contam com muito menor liberdade de ação. Por estarem assim limitados pelo anti-militarismo de seus povos, eles têm de adotar um curso de ação mais cauteloso em matéria de política internacional” (MORGENTHAU, 2003, p. 260). Isso, segundo o autor (2003), difere da realidade de países com maior disposição militarista como a Prússia e a Rússia – estes guardaram vantagens em relação aos demais por força de sua cultura de planejamento e preparação precoce para conflitos, por exemplo.

O moral nacional é elemento ainda mais subjetivo que o anterior, por referir-se ao “[...] grau de determinação com que uma nação apoia as políticas externas de seu governo na guerra ou na paz” (MORGENTHAU, 2003, p. 263), o que se traduz, sobretudo, na opinião pública. Dessa sorte, ocorre que, em momentos de crise, os Estados marcados por rivalidades internas padecem de moral nacional e sentem dificuldades em pôr em prática a política externa, enquanto países coesos beneficiam-se do moral nacional em termos de superação dos desafios, sobretudo se gozarem de qualidade de governo (MORGENTHAU, 2003). Ou seja, o moral nacional é analiticamente imprescindível “[...] devido aos efeitos antecipados [*do mesmo*] sobre a força militar; em parte porque o moral nacional influencia a determinação com a qual o governo põe em prática sua política externa” (MORGENTHAU, 2003, p. 268). Governos verdadeiramente representativos e nações bem-governadas aumentam seu moral nacional uma vez que conseguem traduzir as aspirações e convicções de seus povos (MORGENTHAU, 2003).

A qualidade da diplomacia, por sua vez, é considerada pelo realista como elemento mais importante do rol, uma vez que promove a consecução das

potencialidades supracitadas (em termos de geografia, recursos, indústria, etc) em poder efetivo. Isto é, “Trata-se [...] da arte de reunir os diferentes elementos do poder nacional, no intuito de fazer com que produzam o maior efeito possível sobre aqueles pontos na situação internacional que dizem respeito mais diretamente aos interesses nacionais” (MORGENTHAU, 2003, p. 273). Importante destacar que diplomacia se refere à

[...] ação externa dos governos expressa em objetivos, valores e padrões de conduta vinculados a uma agenda de compromissos pelos quais se pretende realizar determinado interesse. Essa agenda é, em princípio, determinada muito mais de fora do que de dentro de cada nação. O elevado grau de determinação externa da diplomacia pode ser observado em sua dimensão global, regional e bilateral (CERVO, 2008, p. 8).

Morgenthau (2003) não se refere, apenas, à boa qualidade do corpo diplomático em termos de preparação e tradição, mas também, à capacidade de utilizar, com máximo proveito, as potencialidades de uma nação em tempos de paz, promovendo sua adequada inserção no cenário internacional.

Já a qualidade de governo, de acordo com Morgenthau (2003), guarda importância especial, pois as opções políticas tomadas no âmbito governamental influenciam profundamente a disposição dos recursos, da indústria e das armas. Por “bom governo” subentendem-se três aspectos: equilíbrio entre recursos disponíveis e a política externa a ser adotada; o equilíbrio entre os próprios recursos; e o apoio popular à atuação internacional do Estado em termos de opinião pública doméstica e estrangeira (MORGENTHAU, 2003).

Para os fins desta monografia, optou-se pela utilização analítica dos elementos da capacidade industrial, preparação militar, qualidade da diplomacia e qualidade do governo⁴¹ para a apresentação do panorama do poder nacional brasileiro e suas interfaces com a Parceria Estratégica Brasil-UE no capítulo seguinte. Não se deixou de lado, todavia, a compreensão de que tanto o poder nacional é espectro uno, quanto há relação simbiótica entre os nove fatores. Em pesquisa de maior fôlego, a consideração dos demais elementos certamente traria contribuições interessantes ao objeto de estudo proposto.

⁴¹ Deixando em segundo plano tanto os elementos mais estáveis (geografia e recursos naturais) e essencialmente humanos (população), quanto fortemente subjetivos (índole e moral nacional) (MORGENTHAU, 2003).

2.2. A TAREFA DE MENSURAÇÃO DO PODER NACIONAL BRASILEIRO: O QUE DIRIA MORGENTHAU?

Todos os elementos do poder nacional brasileiro analisados referem-se ao período de 2007 a 2018, época de vigência da Parceria Estratégica Brasil-UE que, por sua vez, se configura como objeto da perquirição proposta. As variáveis a partir das quais serão analisados os elementos abaixo não se presumem exaustivas, tampouco definitivas. Trata-se, em verdade, de proposta metodológica.

Considerando a robustez e o nível de inovação da capacidade industrial, tal potencialidade brasileira será averiguada por meio de *rankings* elaborados por entes reconhecidos. A preparação militar do país será apresentada a partir de seus projetos estratégicos, da quantidade do efetivo militar e, em termos qualitativos, sob o prisma da amplitude (ou não) da diplomacia de defesa brasileira. A qualidade diplomática, por sua vez, será referenciada a partir do grau de preparação do serviço diplomático e a amplitude da inserção brasileira no período enquanto estratégia de consecução dos objetivos nacionais a partir da política externa. Por fim, será apontada a qualidade de cada governo brasileiro no período (presidências de Lula, Dilma e Temer) a partir da disponibilidade de recursos no período (considerando as flutuações econômicas e políticas), além do nível de aprovação dos governantes.

2.2.1. Da Capacidade Industrial

Quanto à capacidade industrial brasileira, os dados macroeconômicos demonstram que nos últimos dez anos, houve uma decadência da ordem de 20,8% (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE INDÚSTRIA, 2019). A desindustrialização brasileira pode ser comprovada, ainda, pela queda da participação do setor industrial no PIB nacional⁴². De acordo com especialistas da área, o elevado custo de produção, a burocracia e as flutuações internacionais impactaram o pleno desenvolvimento das fábricas brasileiras (ARIADNE, 2019). O setor que sofreu os maiores reveses fora o da indústria de transformação brasileira (em especial os segmentos de alta tecnologia) que, a partir de 2009, passou por decadência tão acentuada a ponto de recuar, já no

⁴² “Em 2006, a cada R\$ 100 gerados no Brasil, R\$ 27,30 vinham do setor industrial. Em 2016, essa participação caiu para R\$ 21,60” (ARIADNE, 2019).

final de 2015, já situação semelhante da década de 50⁴³ (FEDERAÇÃO DE INDÚSTRIA DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2015). A construção civil, profundamente impactada por escândalos de corrupção, também decaiu: em 2017, fora o segmento que apresentou o pior desempenho da economia nacional (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2019). De maneira geral, pode-se afirmar, portanto, que houve uma involução da qualidade e capacidade produtiva das plantas industriais brasileiras entre 2007 e 2018.

Entretanto, é preciso destacar o *boom* da indústria brasileira a partir de 2003, ciclo virtuoso encerrado em 2008 por força da crise mundial: nos governos de Lula, o Brasil expandiu-se economicamente, sobretudo através das exportações de *commodities*, da estabilização macroeconômica e do fomento à demanda interna através de maior disponibilidade de crédito (GALA, 2019). O setor de defesa também recebeu ênfase estratégica no período, o que se materializou na edição da Política Nacional da Indústria de Defesa de 2005 (BRASIL, 2005a). De acordo com Borelli e Peron (2018), o ex-presidente Luiz Inácio promoveu a integração do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) com a indústria de defesa pátria, fomentando a

[...] autonomia nacional, já que, via revitalização da indústria nacional de defesa, seria possível reduzir a dependência tecnológica em relação aos países centrais, amenizando o risco de uma eventual restrição a tecnologias consideradas sensíveis. Ao mesmo tempo, contribuiria com o objetivo de promoção do desenvolvimento, já que a revitalização exigiria maior integração entre setores do governo, a indústria em geral e a academia⁴⁴ [...] (BORELLI; PERON, 2018, p. 452).

Sobre a capacidade industrial, além do desempenho geral da mesma, Morgenthau (2003) destacou a importância de aferir o *know how* do trabalhador. No caso do Brasil, o levantamento do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP, 2018) sobre a qualidade do ensino superior do

⁴³ “Se comparado com países com PIB per capita semelhante, a indústria de transformação brasileira teve um dos piores desempenhos nesse período, atrás de países como: China, Índia, Coreia, Rússia, Argentina, Indonésia, Tailândia, Colômbia, Turquia e Chile” (FEDERAÇÃO DE INDÚSTRIA DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2015).

⁴⁴ O fomento da indústria de defesa nacional poderia, portanto, alavancar a utilização dos profissionais altamente qualificados do Brasil, notadamente da área de Engenharias (BORELLI; PERON, 2018), inclusive para serem aproveitados na consecução dos projetos estratégicos previstos pela Estratégia Nacional de Defesa (END) e pelo Livro Branco, bastante travados gerencialmente (BRASIL, 2012b). Isso torna-se ainda mais premente se for considerado o baixo impacto acadêmico de artigos brasileiros de engenharia no mundo: “A publicação de artigos científicos e de engenharia brasileiros aumentou em média 11,8% ao ano entre 2003 e 2013 [...] No entanto, apenas 6,4% dos artigos brasileiros estavam entre os 10% mais citados do mundo [...]” (ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, 2018b, p. 82).

país em 2018 clarificou situação alarmante: dos 8520 cursos avaliados pelo ente, apenas 492 instituições receberam nota máxima (aproximadamente 5,8%). O estudo demonstra que a maioria das faculdades e universidades brasileiras encontra-se em patamar de mediocridade⁴⁵⁴⁶; em 2007, o cenário não fora tão diferente (INEP, 2018): apenas 134 universidades obtiveram pontuação máxima (aproximadamente 6,1%), enquanto 63% conquistaram as notas 3 e 2 (785 e 595 instituições, respectivamente) (INEP, 2007).

Se analisado a questão da educação técnica no país, o cenário é ainda mais preocupante, uma vez que o Brasil ocupa um dos piores lugares no ranking mundial de oferta para profissionalização técnica aos jovens (MORAES; ALBUQUERQUE, 2019)⁴⁷. Uma das causas possíveis para configuração desse cenário é a “mitificação” do ensino superior, além de cortes orçamentários; tentou-se reverter tal situação através da “[...] criação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, o início do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) e a recente reforma do ensino médio, que estabeleceu a formação técnica e profissional como um possível itinerário formativo para os estudantes” (MORAES; ALBUQUERQUE, 2019, p. 9). As 637 unidades de ensino que oferecem cursos profissionalizantes, em 2017, registraram taxa média de evasão de 26%, e quase metade dos alunos matriculados não conseguiu se formar de maneira semestralizada (PLATAFORMA NILO PEÇANHA, 2019). Mesmo diante desse quadro relativamente precário, ressalta-se o bom desempenho dos estudantes dos Institutos Federais em exames como o ENEM e Olimpíadas de Matemática, o que demonstra o potencial transformador dessas instituições (ARAGAKI, 2008; GAMBA, 2018).

O “gênio inventivo” aludido por Morgenthau (2003), no caso brasileiro, pode ser verificado quando analisada a posição do Brasil nos *rankings* de patentes e de formação de doutores e pós-doutores. Quanto ao primeiro, “o Brasil se mantém na lanterna no *ranking* global de inovação e aparece como o 69º no Índice Global de

⁴⁵ O maior número de instituições (3830, mais especificamente) receberam nota 3 (considerada pontuação média) e 2198 receberam nota 2 (considerada baixa), perfazendo um total de 64,8% das atuais instituições de ensino superior do país (INEP, 2018).

⁴⁶ Em estudo da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) de 2015, verificou-se que os estudantes brasileiros adolescentes tem habilidades abaixo da média no escopo das ciências, da matemática e da leitura se comparado aos países da Organização (ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, 2018b).

⁴⁷ “Enquanto nos países membros da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) têm-se, em média, 43% dos estudantes entre 15 e 19 anos matriculados em cursos técnicos, no Brasil esse índice é de apenas 8%” (MORAES; ALBUQUERQUE, 2019, p. 7).

Inovação, produzido pela Universidade de Cornell, Insead e Organização Mundial de Propriedade Intelectual (OMPI)” (BUAINAIN; SOUZA, 2018, p. 10). A situação é ainda mais preocupante se for considerado que o Brasil, tradicionalmente, perde para latino-americanos como México, Panamá, Costa Rica e Chile nesse quesito (BUAINAIN; SOUZA, 2018). Em relação aos “doutoramentos”, um relatório do Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (2016), demonstrou que, não obstante expressiva multiplicação do número de doutores e da oferta deste tipo de titulação acadêmica no Brasil entre 1996 e 2014, o Brasil não consegue competir com as estatísticas do mundo desenvolvido e, em parte, com os seus vizinhos continentais⁴⁸.

Diante do apresentado, é possível enxergar que a realidade da capacidade industrial brasileira não é exatamente positiva. Mesmo diante do *boom* dos indicadores macroeconômicos na seara industrial, conforme aludido na seção, há desafios grandes quanto à competitividade, inovação e capacitação de trabalhadores e produtos. Interessante notar que, mesmo no período de bonança (entre 2003 e 2008/2009), a agenda securitária euro-brasileira permaneceu no mesmo patamar de imobilidade, o que leva a crer que, provavelmente, a variável da capacidade industrial não seja indicador que impacta a seara da cooperação supracitada.

2.2.2. Da Preparação Militar

O Brasil, historicamente, configura-se como uma das maiores potências militares da América Latina, exercendo “[...] exclusiva soberania sobre seu território, seu mar territorial e seu espaço aéreo, sem delegar a terceiros a responsabilidade por sua defesa e segurança” (BRASIL, 2019c). Os esforços brasileiros em afirmar-se como líder regional intensificaram-se, sobretudo, na última década, levando ao fortalecimento de cooperações com vizinhos e à construção de fóruns multilaterais sobre segurança e defesa, como o Conselho Sul-Americano de Defesa e Segurança (CDS) (MATOS, 2018). Nesse sentido, é importante destacar que

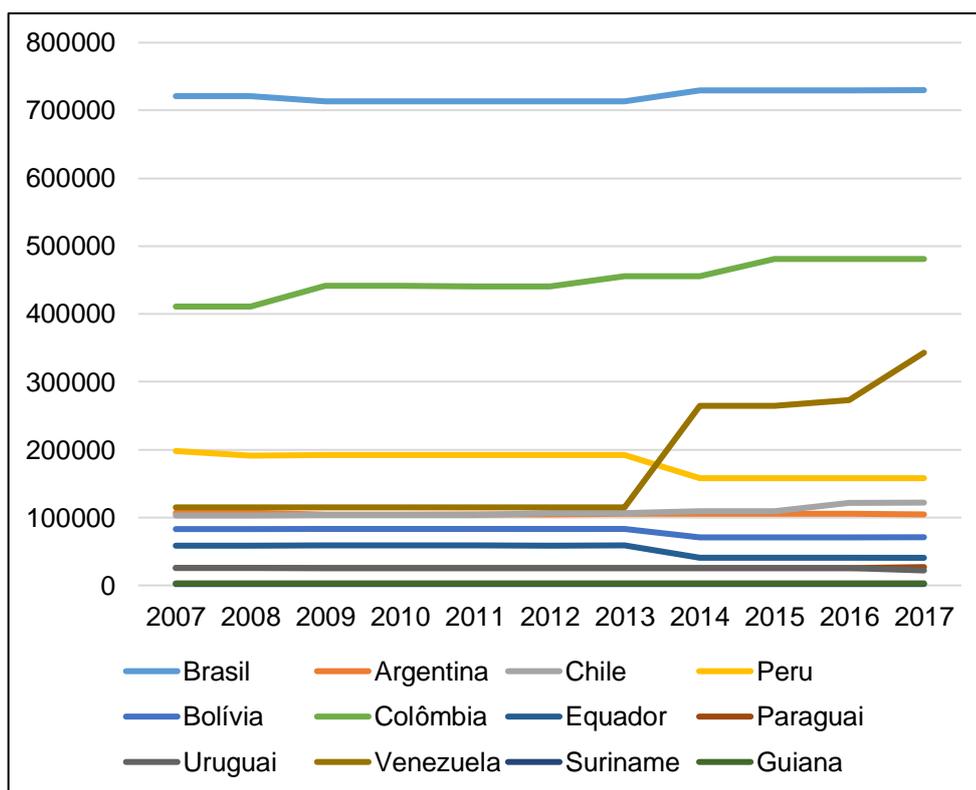
Há quase 150 anos sem se envolver num conflito bélico – à exceção da Segunda Guerra Mundial, quando entrou na contenda após sofrer agressão direta das tropas do Eixo –, o Brasil tem consolidado sua vocação de país provedor de paz no cenário internacional. Essa orientação pacífica, no

⁴⁸ “Segundo a pesquisa, em 2013 o Brasil ainda registrava média de 7,6 doutores para cada 100 mil habitantes. Nesse quesito, apenas México e Chile, entre os 28 países membros ou parceiros OCDE avaliados, possuíam resultado menor com 4,2 e 3,4, respectivamente” (O GLOBO, 2016).

entanto, não permite que a nação negligencie a possibilidade de eclosão de cenários hostis. (BRASIL, 2019e).

O país desenvolve projetos importantes para o fortalecimento do *hard power* nacional no âmbito da Aeronáutica, da Marinha e do Exército (BRASIL, 2012b). Tais projetos têm o condão de fomentar a realização dos objetivos nacionais e a salvaguarda da soberania nacional através do provimento de equipamentos adequados às Forças Armadas (ANDRADE et al, 2019). Entre os projetos estratégicos, pode-se citar o Programa Estratégico de Sistemas Espaciais (PESE), a construção de blindados Guarani e o Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul (SisGAAz) (BRASIL, 2012b). Em termos quantitativos, o contingente de militares na ativa do Brasil é o maior da América do Sul, como pode ser visto no gráfico abaixo:

Gráfico 1 – Contingente militar na América do Sul em quantidade de militares (2007-2017)



Fonte: Banco Mundial (2019a).

Em termos de orçamento militar, o Brasil se destaca como país que mais aloca recursos em defesa⁴⁹; no período entre 2007 e 2018, a Colômbia, a Argentina e o Chile também foram países que aportaram recursos consideráveis na atividade militar sem, contudo, chegar a rivalizar com os brasileiros (BANCO MUNDIAL, 2019b). Importante destacar que, a partir de 2004, houve um aumento considerável dos gastos militares no continente sul-americano, o que levou alguns analistas a temerem uma possível corrida armamentista na região; todavia, constatou-se que, na verdade, tal situação foi fomentada pela modernização empreendida por vários países de seu arsenal militar (VILLA, 2008 apud MATOS, 2019).

Quanto à análise da qualidade da preparação militar, é possível afirmar que há instituições militares de excelência, entre as quais se destaca o Instituto Militar de Engenharia (IME), o Instituto Tecnológico da Aeronáutica (ITA), e o Instituto de Estudos Avançados (IEAv) da Aeronáutica (CORDEIRO, 2019). Quanto ao grau de alcance da qualidade militar, interessa levar em consideração que “Apenas em duas ocasiões históricas cogitou-se no Brasil em construir capacitação militar: nos meados do século 19 e nos anos 1970. Ambos os projetos foram abandonados” (CERVO; LESSA, 2014, p. 147). Subentende-se por capacitação militar a criação de instrumentos dissuasórios, de recursos humanos e materiais de ordem bélica, o que leva à afirmação de que “a capacidade militar é a essência da Defesa Nacional, devido ao seu poder de coação e efeito dissuasório” (BRASIL, 2000a). A essa baixa iniciativa, soma-se o fato de que há certa descoordenação de condutas e obsolescência de equipamentos de defesa pátrios (CERVO; LESSA, 2014).

Outra lente de análise para aferir o grau da preparação militar é o preceito da diplomacia de defesa, conceituado no item 1.3. As interações decorrentes de tal diplomacia “Muitas vezes, são decorrência do desenvolvimento de arranjos ou cooperação conformados pelo diálogo diplomático de caráter político de mais alto nível [*podendo ser*] resultado de ‘parcerias estratégicas’ ou de decisões explícitas de Chefes de Estado ou de Governo [...]” (SILVA, 2019, p. 155, grifos nossos). No caso brasileiro, não obstante relações estabelecidas entre as Forças Armadas de diversos

⁴⁹ Em 2018, foram alocados R\$ 102 bilhões no Ministério da Defesa, sendo aproximadamente 80% dos recursos vertidos para despesas com pessoal (BRASIL, 2019d). Segundo Matos (2019, p. 179): “O Brasil ampliou continuamente seu orçamento de defesa até o ano de 2010, estabilizando-se a partir de então”.

países e cooperações em diversas searas⁵⁰, não se vislumbra uma atuação coordenada e estratégica da burocracia militar pátria na consecução de objetivos internacionais do Estado⁵¹, o que também explica, do lado brasileiro, o baixo aproveitamento de oportunidades securitárias da Parceria Estratégica. De qualquer sorte, tal entendimento será melhor analisado no item 2.3.

2.2.3. Da Qualidade da Diplomacia e do Governo

A apreciação de ambos os elementos se fará de maneira conjunta a partir do conceito da inserção internacional brasileira, uma vez que, conforme adverte o próprio Morgenthau (2003, p. 280) “por mais bem concebida e por mais habilmente executada que seja a política externa, utilizando inclusive abundantes recursos materiais e humanos, mesmo assim, ela nada produzirá se não puder valer-se também de um bom governo”.

Parte-se para a apreciação da qualidade da diplomacia brasileira. Primeiramente, importa destacar que o corpo diplomático brasileiro goza de respeito internacional e sua formação pode ser considerada exitosa, o que decorre “[...] da convivência equilibrada entre a sua notória formação clássica e uma orientação de modernidade e abertura para novas agendas sociais, econômicas, políticas e ambientais” (SIMÃO, 2019). Todo diplomata, tanto após aprovação no certame considerado como um dos mais difíceis do país, quanto em momentos de promoção na carreira, passa por ciclo de capacitação no Instituto Rio Branco, que é responsável por “selecionar, formar e aperfeiçoar um corpo de servidores coeso, coerente com a tradição da política externa brasileira” (BRASIL, 2019f). Todavia, conforme visto, para Morgenthau (2003), o que verdadeiramente importa no escopo diplomático é a capacidade de transformar as

⁵⁰ As Forças Armadas têm “[...] forte conexão com a cooperação tecnológica externa [...]” (CERVO; LESSA, 2019). Para análise mais aprofundada, ver item 2.3.

⁵¹ A Doutrina Militar do Brasil define, enquanto possibilidades de inter-relação entre defesa e política externa: “Concentração de forças nas fronteiras com países vizinhos, realização de exercícios navais próximos às águas territoriais de outro país, o deslocamento de forças enquanto se desenvolvem as ações diplomáticas para a solução do conflito e mobilização de meios de combate são algumas das possibilidades de emprego do Poder Militar sem que se chegue ao nível de violência, o que caracterizaria o incidente como ato de guerra. A ação do poder militar deve ser coadjuvada por ações de caráter político, diplomático, econômico e psicossocial” (BRASIL, 2007a).

potencialidades do país em realidade por meio da diplomacia, isto é, de garantir a realização dos objetivos por meio de adequada inserção internacional⁵² do país.

Pode-se afirmar que tal inserção, no Brasil, é pautada por certos princípios inerentes à conduta diplomática – o que se pode chamar de “acumulado histórico da diplomacia brasileira” (CERVO, 2008, p. 26). Nesse sentido, a ação externa brasileira é historicamente atrelada à autodeterminação, não intervenção e resolução pacífica de contendas, bem como ao respeito às normas internacionais e à valorização do multilateralismo (CERVO, 2008). Ademais, o país destaca-se em termos de postura cooperativa, além de demonstrar apreço pelas parcerias estratégicas e cordialidade oficial (sobretudo com as nações vizinhas); o pragmatismo, o discurso em prol do desenvolvimento e a autonomia da conduta internacional também são característicos (CERVO, 2008).

É possível afirmar que, até o ano de 2010, o Brasil conquistou certo protagonismo internacional enquanto potência emergente, mesmo diante das dificuldades impostas pela crise financeira de 2008 (CERVO; LESSA, 2014; ACIOLY, et al, 2010). A forte diplomacia presidencial de Luiz Inácio Lula da Silva contribuiu profundamente para esta situação (RICUPERO, 2016). Assim, o país conseguiu

[...] extrair dividendos econômicos e políticos associados: i) à redução de sua vulnerabilidade externa fruto do crescimento das exportações e da melhora dos termos de troca dos fluxos de comércio exterior, permitindo a acumulação de reservas internacionais, reduzindo as restrições externas ao crescimento e possibilitando a consecução de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento econômico e social; ii) a uma inserção internacional mais ativa vinculada à maior participação relativa nas arenas de deliberações globais (G-20 comercial, G-20 financeiro, reformas das instituições multilaterais, regras e normas ambientais etc.); iii) a uma maior articulação comercial, produtiva e política com os países que compõem o novo eixo Sul – Sul do desenvolvimento mundial (Ásia, África e América do Sul); e iv) à ampliação da cooperação técnica para o desenvolvimento, sobretudo com os países latino-americanos e africanos (ACIOLY et al, 2010, p. 16, grifos nossos).

Tal cenário mudou bastante a partir do ano de 2011 no primeiro governo de Dilma Rousseff e as causas residem em algumas falhas de condução, como a não-elaboração de política comercial exterior proativa (com exceção do agronegócio), a inexistência de estratégia de inovação no setor produtivo pátrio, a falta de

⁵² O prognóstico da inserção internacional do país refere-se à “[...] análise do modo como o Brasil se conduz diante das dimensões globais das relações internacionais” (CERVO, 2008, p. 2). Não se restringe ao escopo da política externa, uma vez que depende, também, de adequadas condições econômicas para a sua efetivação (ACIOLY et al, 2010).

enfrentamento aos entraves corporativistas e burocráticos da gestão pública e o próprio alheamento internacional diante dos protagonismos russo e chinês (CERVO; LESSA, 2014). Em relação a essa profunda variação da atuação internacional do Brasil no período, afirma Ricupero (2016, p. 643): “[*Comparada às gestões de Lula*] a política exterior de Dilma faz figura modesta e revela, mais cedo do que em outros setores, o caráter de anticlímax do último governo petista”. O governo Temer, mesmo inaugurando novas linhas-mestras na política exterior⁵³, padeceu do mesmo mal – o baixo protagonismo internacional, relegando o país à posição de coadjuvante nas grandes concertações globais (MARCHAO, 2018). Portanto, diante do exposto percebe-se que, não obstante a qualidade do corpo diplomático brasileiro e o respeito ao acumulado básico de conduta diplomática, nem sempre tal capacitação e tais princípios conseguiram ser traduzidos, internacionalmente, em adequado protagonismo internacional brasileiro.

Interessante notar que mesmo diante do perfil altivo da política externa brasileira nos governos Lula, totalmente diferente se comparado à apatia diplomática características das administrações subsequentes, a imobilidade securitária se manteve como variável estável. De tal fato, pode-se deduzir duas questões: ou a diplomacia não é variável propícia para investigação da baixa efetividade da agenda citada, ou houve, mesmo nos períodos de maior dinamismo contemporâneo da política externa brasileira, um insuficiente aproveitamento das potencialidades da diplomacia de defesa no Brasil. Nesse sentido, considera-se pertinente a indagação de Fucille et al (2016, p. 80): “Será verdadeiro que diplomacia e defesa são temas destinados ao divórcio analítico no Brasil?”.

Segue-se para a qualidade do governo. Como visto na seção 2.1, Morgenthau (2003) deu a este elemento enfoque específico quanto ao uso estratégico dos recursos disponíveis ao Estado⁵⁴ na consecução da política externa. Ou seja, para ele, os *policymakers* devem ter, em primeiro lugar, conhecimento profundo sobre a disponibilidade de recursos para, então, promover harmonização destes na obtenção de sucesso na conduta externa (MORGENTHAU, 2003). Destarte, o país deve ter “[...]”

⁵³ Entre as mudanças mais significativas, destaca-se o afastamento de posição internacional “partidária” – em clara crítica à postura internacional dos presidentes anteriores, filiados ao Partido dos Trabalhadores que praticavam, segundo Ricupero (2016), certa diplomacia paralela –, e a recuperação de parcerias tradicionais (como EUA e União Europeia), supostamente negligenciadas nas gestões anteriores em detrimento das relações Sul-Sul (SERRA, 2016).

⁵⁴ O que Morgenthau (2003, p. 281) chama de “poder disponível”.

à sua disposição, em quantidade e qualidade suficientes, e nas proporções corretas, aqueles recursos de poder que lhe permitirão exercitar [...] uma política externa predeterminada” (MORGENTHAU, 2003, p. 282). Tal lógica é emulada, em parte, por Karl Deutsch na noção de “poder potencial”, uma vez que, para ele, “Os recursos agregados do poderio de uma nação são algumas vezes considerados sua ‘base de poder’, já que podem ser considerados como a base sobre a qual o poder potencial pode ser transformado [...] em realidade” (DEUTSCH, 1982, p. 36).

Assim, tem-se que flutuações econômico-financeiras e políticas expressivas podem alterar significativamente a relação de recursos a disposição de dado país na condução de seus interesses; essas volatilidades, naturalmente, afetam a opinião pública, levando, em alguns casos, até à piora do cenário posto e/ou dificultando a recuperação do país.

Um adendo faz-se necessário neste ponto: os aspectos industriais, militares e diplomáticos do poder nacional brasileiro anteriormente referidos também abrigam, em seu bojo, questões político-econômicas; entretanto, o que se pretende nas páginas seguintes é propor apresentação dos recursos econômicos e políticos à disposição do país em cada governo e de que forma eles se desvelaram no cenário brasileiro a ponto de atrofiar, paulatinamente, a atuação do país sul-americano internacionalmente, isto é, sua inserção internacional, até 2018.

Não se pretende, evidentemente, propor estudo aprofundado da realidade econômica brasileira e dos indicadores que compõem o quadro da vulnerabilidade externa, tampouco destrinchar, metodologicamente, as variações estatísticas das opiniões. A pretensão reside, fundamentalmente, na apresentação de breve panorama da economia no período, da volatilidade política da nação⁵⁵ e do impacto de ambos nas opiniões públicas, com escopo de corroborar argumento apresentado no início deste capítulo.

2.2.3.1. Os contingenciamentos financeiros e políticos do Brasil

De acordo com Gonçalves (2016, p. 150), há certa tradição nacional e internacional em encarar o Brasil como país importante – trata-se, em suas palavras,

⁵⁵ Com base em índices estabelecidos de confiança e satisfação popular, além das dinâmicas políticas a nível do executivo federal, como *impeachments*.

do “discurso do Brasil-potência do século XX e [d]o discurso do Brasil-líder global no século XXI”. Pode-se afirmar que até o final do mandato do presidente Lula, no Brasil,

Verifica-se que, apesar de certas limitações e de não ser uma potência inconteste, sua estratégia, sua disposição de assumir uma posição como elo fortalecedor dos processos de integração, seu engajamento na cooperação regional e seus recursos materiais permitiram o exercício da liderança regional pelo país (NASSER; GONÇALVES, 2016, p. 222).

A imagem do Brasil como "potência", mesmo que emergente, ajudou a forjar parcerias institucionalizadas como o BRICS, que, além do sul-americano, conta com a Rússia, China, Índia e África do Sul (BRASIL, 2019g)⁵⁶. Ademais, tal visão foi exposta por diversas autoridades importantes, a exemplo do ex-presidente estadunidense Barack Obama que, em fala por ocasião de sua primeira visita ao país em 2011, identificou o Brasil como potência global⁵⁷, de importância estratégica em termos econômicos, energéticos e humanitários (SAVARESI, 2011). Essa percepção decorre, essencialmente, do que Gonçalves (2016, p. 150) chama de “extraordinária base material de poder do país”, que se traduz em grande poder potencial. Todavia, conforme adverte o economista, tal poder potencial não representa automático poder efetivo⁵⁸, uma vez que a nação sul-americana padece de elevada vulnerabilidade externa.

Países com elevada vulnerabilidade externa tendem a estar mais suscetíveis, sobretudo economicamente, às externalidades negativas de eventos internacionais, bem como ter problemas associados a liquidez e solvência externa (RIBEIRO, 2016). Como sintetizam Neves, Canuto e Gonçalves (2004, p. 229), trata-se de “[...] baixa capacidade de resistência das economias nacionais diante de pressões, fatores desestabilizadores ou choques externos”. Gonçalves (2016), em obra própria, propôs

⁵⁶ Neste caso específico, "Diante desse cenário de reconfiguração sistêmica, algumas potências emergentes – aqui definidas como Estados que desfrutam de certo grau de crescimento econômico e que utilizam parte desses recursos para adquirir maior influência na ordem internacional – tentam coordenar posicionamentos políticos e negociar uma governança global mais representativa (NARLIKAR, 2013 apud BAUMAN et al, 2015, p. 81).

⁵⁷ O posicionamento público de Obama conta com respaldo tímido nas previsões da Estratégia Nacional de Segurança dos Estados Unidos de 2010, vigente no período, que conceitua o Brasil como um dos novos centros de influência do mundo, ou "nação cada vez mais influente" e líder em energias renováveis (ESTADOS UNIDOS, 2010). O documento subsequente, de 2015, é ainda mais modesto em relação ao Brasil, mencionando, apenas, a vontade norte-americana em aprofundar cooperações com o Brasil em matéria de enfrentamento da pobreza e melhoria de serviços públicos (ESTADOS UNIDOS, 2015).

⁵⁸ Isto é, poder concreto, àquele que dota o ator de capacidade em alterar, a seu favor, desfechos de processos e o grau de sucesso obtido na apropriação do poder potencial (DEUTSCH, 1982).

uma mensuração da vulnerabilidade externa de dado país em um índice (Índice de Vulnerabilidade Econômica Externa – IVE), calculado a partir de indicadores comerciais-produtivos⁵⁹ e monetário-financeiros⁶⁰ (GONÇALVES, 2016, p. 160).

À primeira vista, tais indicadores parecem "puramente" econômicos. Todavia, não se deve olvidar a inter-relação entre política e economia, pois, conforme lúcido ensinamento de Mendonça (2000, p. 92): "Os resultados econômicos estão vinculados ao modo de regulação política de uma sociedade, uma vez que eles estão constantemente sob a influência direta de decisões tomadas pela esfera política e, por conseguinte, determinados por inúmeros fatores".

Em estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) sobre a vulnerabilidade externa do Brasil, destacou-se que, a partir do século XXI,

[...] a história econômica do Brasil é marcada por ciclos de aumento excessivo do déficit em transações correntes que redundam, via de regra, em ajustes que geram custos importantes em termos de desequilíbrios macroeconômicos. Esses ciclos estão na origem do problema da vulnerabilidade externa do país. Fica evidente, assim, a necessidade de avaliar continuamente o grau de vulnerabilidade associado a esses ciclos e, mais importante ainda, entender melhor por que esses ciclos ocorrem e o que poderia ser feito para suavizar ou impedir sua repetição (RIBEIRO, 2016, p. 15).

Tal visão é corroborada por Gonçalves (2012) ao afirmar que, não obstante algumas melhorias nos indicadores conjunturais na primeira década do presente século, houve um aumento progressivo da vulnerabilidade brasileira. Para efeitos desta monografia, serão apresentadas as conjunturas econômicas brasileiras dos governos Lula, Dilma e Temer, dentro, portanto, do escopo temporal do objeto de estudo (2007-2018).

Quando a Declaração foi assinada em 4 de julho de 2007, durante a presidência de Luiz Inácio Lula da Silva, o Brasil passava por período econômico muito positivo, fomentado, sobretudo, pelo *boom* tanto do consumo nacional, quanto dos investimentos internacionais⁶¹ (NONNENBERG et al, 2007). Nesse sentido, o Produto Interno Bruto (PIB) apresentou elevada taxa de crescimento real, o mercado de

⁵⁹ “[...] saldo normalizado na balança comercial de bens; saldo normalizado na balança comercial de serviços; concentração das exportações de bens; e relação entre o fluxo de investimento externo direto e a formação bruta de capital fixo” (GONÇALVES, 2016, p. 160).

⁶⁰ “[...] saldo da conta-corrente em relação ao Produto Interno Bruto; e razão entre a renda líquida enviada ao exterior e a exportação de bens e serviços” (GONÇALVES, 2016, p. 160).

⁶¹ A Standard & Poor's concedeu *rating* BB+ ao Brasil no ano (TRADING ECONOMICS, 2019).

trabalho demonstrou sinais de recuperação, a inflação encontrava-se controlada, e as exportações cresceram 18,5% no ano, em razão da “[...] alta dos preços internacionais [das] *commodities* ante a expansão da demanda mundial de alimentos e o uso de grãos para a produção de biocombustíveis” (NONNENBERG et al, 2007, p. IX). Durante toda a gestão do ex-presidente, houve um crescimento da economia, com estabilidade de preços e conquistas fundamentais nos indicadores sociais, o que permite afirmar que houve, naquele momento, o lançamento das “[...] bases fundamentais de um processo de desenvolvimento [...]” (CURADO, 2011, p. 102)⁶². Nesse sentido, pode-se afirmar que a bonança brasileira da primeira década dos anos 2000 transformou o país em uma das maiores economias do planeta (ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, 2018a). Politicamente, o ex-presidente Lula foi agraciado com avaliações positivas de seu governo, tendo saído da presidência com aprovação recorde de 80% (ANDERSON, 2011).

Com a eleição de Dilma Rousseff em 2010, a economia entrou em estágios mais moderados de crescimento, como ilustrado a seguir:

[...] o PIB cresceu em média 2,1% ao ano, metade da taxa de expansão verificada no governo Lula. Crescimento inferior ao da economia mundial e da América Latina, que cresceram respectivamente 3,4% e 2,9% ao ano no mesmo período. Este desempenho abaixo da média mundial e regional foi acompanhado de taxas de inflação próximas ao teto da meta (6,5%) [...] Taxas insuficientes para sustentar níveis mais elevados de atividade econômica (CORSI, 2016, p. 1-2).

No segundo mandato de Rousseff, o cenário econômico começou a se deteriorar (CORSI, 2016), chegando a níveis críticos, inclusive politicamente, em 2013, quando foram registrados levantes populares por todo país conhecidos como "Jornadas de Junho" (CHARLEAUX, 2017). O país começou a mergulhar em forte recessão econômica a partir de 2014 (com períodos mais críticos entre 2015 e 2016), realidade acompanhada por severa piora de indicadores sociais (PAULA; PIRES, 2017). Entre as causas internacionais da recessão, é possível listar a queda nos preços internacionais do barril de petróleo e das *commodities*, além da desaceleração do crescimento chinês (COSTAS, 2015). Assim, pode-se afirmar que, não obstante o *boom* anteriormente referido,

⁶² Todavia, nem tudo foi positivo, pois houve, também, reprimarização preocupante e falta de coordenação monetária-fiscal (CURADO, 2011).

[...] não houve avanços no sentido de superar problemas estruturais de forma a mitigar a vulnerabilidade externa de maneira mais perene [...] tornando sua trajetória mais equilibrada e compatível com a sustentação de uma taxa de crescimento razoável do PIB no longo prazo (RIBEIRO, 2016, p. 5).

Os protestos de 2015 e 2016 deram a tônica para a grande insatisfação popular com a conjuntura geral do país (NETO, 2016). Sem entrar no mérito do que segue, é possível afirmar que o ápice das inconstâncias fora o *impeachment* sofrido pela ex-presidente Dilma Rousseff em 2016 após tumultuoso processo jurídico-parlamentar (GUIMARÃES, 2016). A aprovação da presidente passou por flutuações preocupantes: se no primeiro mandato acumulava média de desaprovação de aproximadamente 29%, ao final de seu curto período, a taxa subiu para cerca de 77% (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE INDÚSTRIA, 2019).

A transição do poder federal para as mãos de Michel Temer deu-se, portanto, em conjuntura difícil. As dificuldades econômicas se perpetuaram até o ano de 2018⁶³. De acordo com boletim do IPEA sobre a conjuntura da economia brasileira no quarto semestre do período, “O comportamento da economia brasileira nos últimos meses refletiu os choques e as incertezas que impactaram a atividade econômica e os mercados financeiros no período, contribuindo para que o crescimento tenha se mantido relativamente baixo [...]” (SOUZA JUNIOR et al, 2018, p.1). No ano, o PIB do Brasil cresceu 1,1%, índice igual ao de 2017, após série de retrações preocupantes nos anos anteriores (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2019). Não se tratou, portanto, de retomada econômica contundente; a própria atividade industrial cresceu em ritmo fraco, sobretudo em função das incertezas que rondam a área fiscal (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE INDÚSTRIA, 2018). O apoio popular de Temer fora ainda pior que o de Dilma: 86% dos brasileiros desaprovaram seu governo (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE INDÚSTRIA, 2019).

O cenário supracitado demonstra uma grande mudança do Brasil, de um país essencialmente forte em termos econômicos para um imerso em sua recuperação, corroboram o argumento de que “[...] o Brasil tem uma enorme vulnerabilidade econômica externa [...] precisamente, na esfera monetário-financeira, que apresenta a maior instabilidade no contexto da globalização financeira” (GONÇALVES, 2016, p. 191).

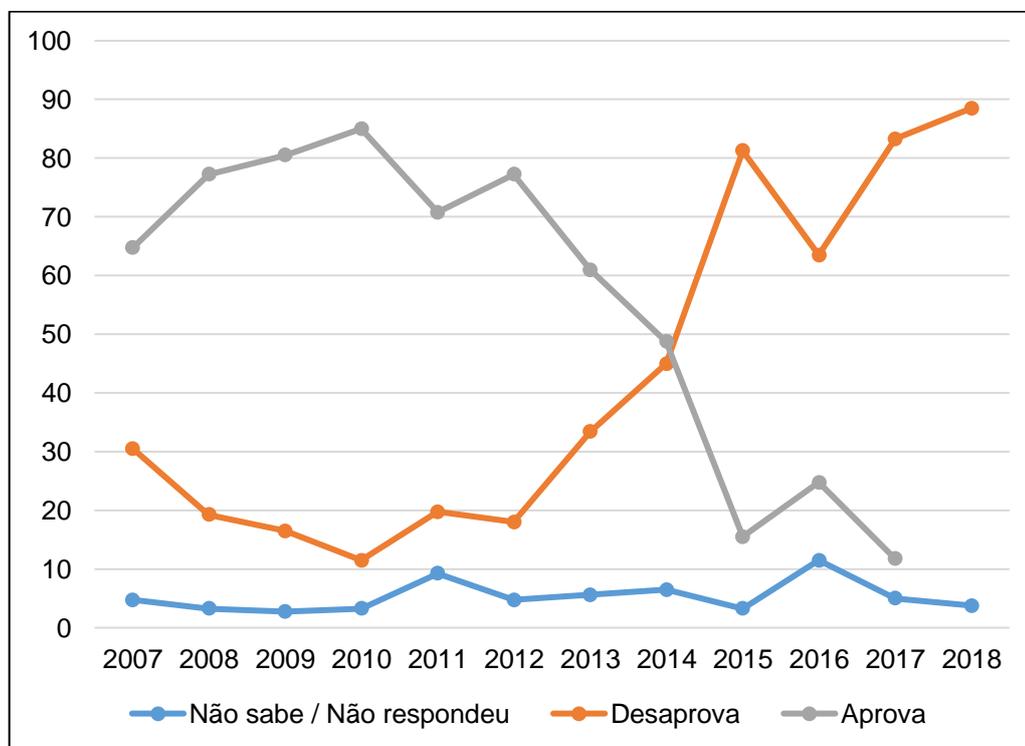
⁶³ O *rating* brasileiro da Standard & Poor's do ano de 2018 foi rebaixado para BB- (TRADING ECONOMICS, 2019).

Deduz-se, também, que a mudança da realidade econômica do Brasil no período alterou a disposição de recursos econômicos. Os abalos na economia e as próprias incertezas internacionais, portanto, se propagaram em solo brasileiro e impactaram a vida política da nação, ou seja,

Do ponto de vista econômico, tem-se uma crise capitalista mundial, ou uma crise orgânica e geral do capitalismo, cujo marco foi em 2008. [...] é inegável que, no último período, houve um impacto com força na América Latina e no Brasil, em movimentos estruturais que abalaram as bases sociais da própria reprodução política (MANCEBO, 2017, p. 876, grifos nossos).

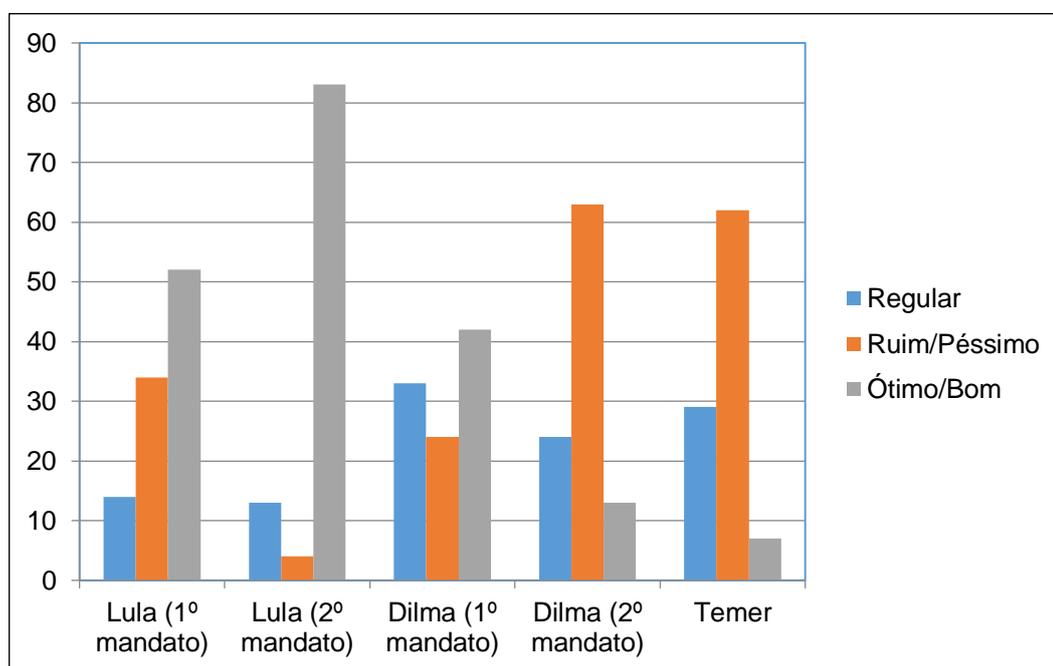
O cenário de erosão econômica e política contribuiu para tolher as aprovações populares do Executivo – saiu-se de relativo consenso social em torno da presidência de Lula para virtual refutação coletiva do segundo governo Dilma e de Temer ao longo de sua curta permanência na cúpula do poder federal. A título de ilustração, foram elaborados os gráficos 2 e 3 abaixo, com séries históricas significativas:

Gráfico 2 – Média de aprovação popular da maneira de governar do Chefe do Executivo do Brasil em % (2007-2018)



Fonte: CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE INDÚSTRIA, 2019.

Gráfico 3 – Comparativo de avaliação em final de mandato dos Presidentes em %
(2003-2018)



Fonte: DATAFOLHA, 2018.

Houve manifestações contundentes sobre a crise brasileira no exterior também, sendo que estas percepções internacionais variaram profundamente. Tem-se, por um lado, a expressão de preocupações com os rumos brasileiros e com a erosão do diálogo político nacional pela mídia norte-americana e por organismos internacionais, a exemplo das Nações Unidas (GUIMARÃES, 2016). Por outro, no continente sul-americano, as reações variaram entre profundo questionamento do processo de destituição da então presidente⁶⁴ até o apoio velado à oposição e ao *impeachment* de Rousseff de, por exemplo, parte considerável da opinião pública paraguaia (LUGÃO, 2016).

No caso em tela, se retomadas as premissas de Morgenthau em relação à qualidade do governo, resta esclarecido que o poder nacional do Brasil fora profundamente impactado tanto em razão da diminuição da disponibilidade e falta de harmonia de recursos propiciada pelos estorvos econômico-políticos, quanto da degradação expressiva da opinião pública nacional e internacional sobre as virtudes governamentais brasileiras. Claramente, tais implicações explicam, em parte, porque

⁶⁴ Sobretudo na Venezuela (GUIMARÃES, 2016).

não houve fôlego do lado brasileiro em efetivar agenda inovadora com a União Europeia em matéria securitária. Na seção seguinte, será destrinchada uma causa adicional para a imobilidade da cooperação euro-brasileira nesta seara: o tradicional foco brasileiro em seu entorno geoestratégico.

2.3. O ENTORNO ESTRATÉGICO BRASILEIRO E SUA INFLUÊNCIA SOBRE A PROJEÇÃO INTERNACIONAL DO PAÍS

A América do Sul sempre se configurou como espaço importante para os cálculos estratégicos brasileiros, com especial ênfase a partir da década de 80. De acordo com Cervo (2008), o Acordo Tripartite de 1979 (Brasil, Argentina e Paraguai) e o Acordo de Cooperação Nuclear de 1980 (Brasil e Argentina) propiciaram a emergência de novo contexto securitário regional, uma vez que representaram o “início do fim” das beligerâncias na Bacia da Prata e da corrida armamentista continental. Em relação ao último, argumenta-se que os *policymakers* brasileiros “temiam que a superioridade argentina na pesquisa nuclear desse ao vizinho uma vantagem de precedência no domínio da tecnologia para a fabricação da bomba atômica” (RICUPERO, 2017, p. 530). Ou seja,

As medidas de confiança mútua estabelecidas entre o Brasil e Argentina desde os anos 1980 converteram-se em variável essencial da política brasileira de segurança. [...] o Tratado de Assunção, que criou o Mercosul, em 1991, animou a cooperação na área da segurança, particularmente a nuclear. Nesse mesmo ano, instituiu-se um sistema de fiscalização mútua, previu-se a entrada em vigor do Tratado de Tlatelolco e instituiu-se um sistema *sui generis* de salvaguardas, com a participação da Agência Internacional de Energia Atômica. [...] Com suas iniciativas pacifistas, logrou, portanto, o governo brasileiro influir sobre o desarme do Cone Sul, e a construção de uma zona de paz e cooperação na América do Sul (CERVO; BUENO, 2012, p. 503-504, grifos nossos).

Estavam lançadas, portanto, as bases para a construção de profícuo processo de integração regional que redundaria no Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e na pacificação do Cone Sul por meio de uma zona de paz tácita (CERVO, 2008). Com estes êxitos, o projeto de fortalecimento do *hard power* tornou-se preocupação nacional secundária, subordinado a interesses mais prementes no campo econômico, tecnológico e, sobretudo, regional (CERVO, 2008).

Tais desdobramentos refletiram-se, também, nos documentos estratégico-militares brasileiros vigentes entre 2007 e 2018, mais especificamente nas Políticas

Nacionais de Defesa (PND) de 2005 e 2012, nas Estratégias Nacional de Defesa (END) de 2008 e 2012 e no Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN) de 2012 (BRASIL, 2019a). As duas primeiras diferenciam-se, pois “A PND fixa os objetivos da Defesa Nacional e orienta o Estado sobre o que fazer para alcançá-los. A END, por sua vez, estabelece como fazer o que foi estabelecido pela Política” (BRASIL, 2012a), enquanto o LBDN condensa os princípios e objetivos tanto da PND quanto da END em um documento considerado “[...] o mais completo e acabado documento acerca das atividades de defesa do Brasil” (BRASIL, 2019a). Afastando-se de relato minucioso sobre os detalhes dos documentos, o que se pretende determinar é a grande importância dada pelo Brasil ao seu entorno geográfico e relativa baixa preocupação estratégica para com as dinâmicas securitárias do continente europeu, conforme aludido no início do presente capítulo.

Na PND de 2005, promulgada pelo ex-presidente Lula mediante Decreto nº 5.484, aparece expressa menção ao “entorno estratégico” enquanto espaço de preocupações primordiais da nação (BRASIL, 2005b), no qual o Estado pudesse propagar influências de ordem política, econômica e diplomática (FARIAS, 2014). Tal espaço seria composto pela América do Sul, o Atlântico Sul e os países localizados na costa ocidental da África (BRASIL, 2005b). Quanto à América do Sul, a previsão está em consonância, com o mandamento constitucional que determina o fortalecimento da cooperação latino-americana (parágrafo único do art. 4ª da Carta Magna nacional) (BRASIL, 1988). Nesse sentido, afirma a Política: “Como consequência de sua situação geopolítica, é importante para o Brasil que se aprofunde o processo de desenvolvimento integrado e harmônico da América do Sul, o que se estende, naturalmente, à área de defesa e segurança regionais” (BRASIL, 2005b). O Atlântico Sul e a África, por sua vez, figuram no rol em razão de sua importância geopolítica e comercial, importância essa que, inclusive, ensejou iniciativas importantes na região, tais como a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS) em 1986 (SOUZA et al, 2016). O PND de 2005 não faz qualquer menção expressa ao continente europeu, mas fala na necessidade de manter em “laços de cooperação com países e blocos tradicionalmente aliados que possibilitam

a troca de conhecimento em diversos campos” (BRASIL, 2005b), o que pode ser encarado como citação indireta aos parceiros europeus e norte-americanos⁶⁵.

A PND de 2012, aprovada na gestão da presidente Rousseff, continua destacando a importância de seu entorno, com dois alargamentos interessantes – a inclusão da Antártica⁶⁶ e do Caribe (BRASIL, 2012a); novamente, a Europa aparece apenas indiretamente no texto, com a retomada da redação sobre “países tradicionalmente aliados”. O Exército brasileiro, em comunicação oficial, corroborou a percepção ao preconizar que “[A PND de 2012] prevê, também, a manutenção dos laços de cooperação com os tradicionais países e blocos da América do Norte e Europa, para favorecer, principalmente, a troca de conhecimentos” (BRASIL, 2016). De acordo com o documento, tanto a América do Norte quanto a Europa estariam inseridos no “Arco do Conhecimento” brasileiro⁶⁷, região que não se confunde com o entorno estratégico imediato, mas que guarda importância singular por representar oportunidades em termos de prospecção de cooperações, conhecimentos e produtos de defesa:

As oportunidades existentes nesses países, particularmente para obtenção de capacidades críticas, devem ser prospectadas e viabilizadas. A participação de militares brasileiros em exercícios táticos, em simuladores ou no terreno, oferece excelente oportunidade de aprendizado e devem ser incrementadas. No contexto dos países da região, devem ser elencados os possíveis parceiros estratégicos para os assuntos de ciência e tecnologia, análise de potencial para desenvolvimento conjunto de material de defesa, doutrina militar, além dos aspectos relacionados ao preparo e emprego da Força Terrestre (BRASIL, 2016, p. 21, grifos nossos).

A END de 2008 emulou as previsões da Política, com destaque para a determinação em estreitar a “cooperação entre os países da América do Sul e, por extensão [...] os do entorno estratégico brasileiro” (BRASIL, 2008a). Não são mencionados outros espaços de importância estratégica. O mesmo ocorre na END subsequente, de 2012 (BRASIL, 2012a).

⁶⁵ Em consonância, portanto, com a classificação proposta por Lessa e Oliveira (2013), que dividiram os parceiros estratégicos do Brasil em tradicionais (como a União Europeia, Estados Unidos, Portugal, Japão, entre outros).

⁶⁶ A inclusão deste espaço no entorno estratégico brasileiro, segundo Mattos (2019), referiu-se não apenas às prospecções incipientes em termos de recursos naturais, mas, sobretudo, às questões de ordem ambiental, uma vez que a região polar influencia as condições meteorológicas do Brasil. Tal entendimento, em verdade, não é novo, uma vez que fora feito muito antes por Therezinha de Castro (1998).

⁶⁷ Composto, também pela Ásia (BRASIL, 2016).

O LBDN continua na mesma linha ao defender que “[...] na relação com outros países, o Brasil dá ênfase a seu entorno geopolítico imediato, constituído pela América do Sul, o Atlântico Sul e a costa ocidental da África” (BRASIL, 2012b). Todavia, faz-se um adendo no documento: de que os interesses brasileiros estão pautados na diversificação de parcerias tanto com países em desenvolvimento, sem afetar as relações já estabelecidas com parceiros tradicionais desenvolvidos (BRASIL, 2012b). Ademais, destaca o Livro que as Forças Armadas nacionais se voltam para o intercâmbio com demais estruturas militares do mundo, em especial às do entorno estratégico, mas, também, às dos parceiros tradicionais (BRASIL, 2012b).

Interessa notar que na nova proposta da Política Nacional de Defesa, da Estratégia Nacional de Defesa e do Livro Branco de Defesa Nacional encaminhada ao Congresso Nacional em 2016⁶⁸, a Europa figura, expressamente, como área de interesse brasileira em razão das relações tradicionais (BRASIL, 2017a). Isso pode ser interpretado como derivação da nova postura internacional adotada no governo de Michel Temer de dar relevo para parcerias bilaterais com países desenvolvidos (NUNES; RODRIGUEZ, 2017). Necessário, portanto, destacar que

A ênfase no entorno estratégico brasileiro não exclui, evidentemente, relações privilegiadas com parceiros tradicionais, nem com novos parceiros em outros continentes. Países membros da União Europeia são aliados tradicionais, com quem compartilhamos laços históricos, afinidades culturais valores fundamentais, como o pacifismo e a promoção da democracia e dos direitos humanos. [...] Nesse contexto de apreensões, [*destaca-se a*] complementaridade e o potencial de cooperação entre o Brasil e a Europa na área de defesa (JUNGMANN, 2017, p. 3).

Diante do exposto, fica evidente que o continente europeu figura marginalmente nos cálculos brasileiros em razão da primazia do entorno estratégico nacional. Somando-se o cenário de diminuição do poder nacional do país a essa realidade, têm-se argumento válido que explica, do lado brasileiro, a baixa amplitude e a inexistência de projetos fáticos em matéria de cooperação securitária no bojo da Parceria Estratégica.

Poder-se-ia contra-argumentar que a existência de cooperações do Ministério da Defesa com alguns países europeus refuta o proposto. De fato, há parcerias estabelecidas em projetos estratégicos brasileiros, tais como o Programa de Desenvolvimento de Submarinos (PROSUB), que conta com participação da França;

⁶⁸ A proposta foi aprovada pelo Congresso Nacional em 2018 (BRASIL, 2018).

o caça Gripen, construído com apoio da Suécia; e o cargueiro KC-390, projetado, *inter alia*, com componentes portugueses e tchecos (JUNGMANN, 2017). Ademais, tem ocorrido, desde 2013, articulações com os países que compõem o chamado “Grupo de Visegrád” (Hungria, Polônia, República Checa e Eslováquia)⁶⁹ na consecução de cooperações securitárias no âmbito da defesa cibernética, química, biológica, nuclear e radiológica, assim como no escopo da formação de recursos humanos militares (BRASIL, 2019b). Entretanto, percebe-se que são ações desvinculadas entre si, não correspondendo a projeto estruturante emanado, conjuntamente, das burocracias brasileira e comunitária europeia. Em verdade, tratam-se de iniciativas de cunho eminentemente bilateral, corroborando a constatação de que nunca se efetivou no plano real uma agenda securitária entre Brasil e União Europeia (JUNGMANN, 2017).

Parte-se, então, para a investigação das razões europeias que dificultaram o andamento da agenda securitária, uma vez que é inconcebível situar as causas somente na parte brasileira.

⁶⁹ “Criado em 1991, o Grupo de Visegrád é uma aliança de ex-países comunistas da Europa Central de raízes comuns com o objetivo de firmar parcerias em diversos campos, entre eles o da Defesa” (RABELO, 2013).

3. PERSPECTIVAS DA AGENDA SECURITÁRIA EUROPEIA

A União Europeia é iniciativa de integração regional que não encontra paralelos na história do mundo em razão de seu alto nível de aprofundamento e complexidade (MARTINS, 2012). O fim da Segunda Guerra Mundial fomentou o alvorecer do espírito de cooperação e integração a nível supranacional; o fim da Guerra Fria permitiu, finalmente, a aproximação entre Estados, dando o pontapé inicial para a superação da desconfiança estratégica que marcara as doutrinas em relações internacionais e, por conseguinte, a atuação dos países no cenário internacional (SILVA; COSTA, 2012). Importante destacar que a integração regional pode ser entendida como processo dinâmico que culmina na intensificação de relações entre atores, com a subsequente criação de novas estruturas de governança de escopo regional capazes de proteger o Estado-nação contra as externalidades mais agressivas da globalização, bem como propiciar respostas adequadas aos desafios da contemporaneidade (SILVA; COSTA, 2012).

Neste derradeiro capítulo, no item 3.1, serão apresentadas a história e as linhas-mestras do arcabouço institucional de segurança e defesa da União Europeia que culminaram na efetivação da Estratégia Europeia de Segurança de 2003. No item 3.1.1, será dado destaque para as inovações trazidas pelo Tratado de Lisboa e, na seção 3.1.2, será apresentada análise pormenorizada da Estratégia Global da União Europeia de 2016. Na seção 3.2, será apresentado o baixo grau de importância estratégica concedida à América Latina e, em especial, ao Brasil, por parte dos parceiros europeus.

Restará demonstrado que a União Europeia ainda ensaia passos iniciais de uma homogênea estratégia de segurança comunitária, encontrando-se em estágio profundamente dependente dos desígnios da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), situação que dificulta ao bloco alçar voos mais ousados em direção a espaços estratégicos menos prioritários, como o Brasil. A baixa amplitude da agenda securitária da Parceria Estratégica, portanto, é um corolário desta realidade do Velho Continente.

3.1. HISTÓRICO E MARCOS DAS INICIATIVAS SECURITÁRIAS DO BLOCO EUROPEU NA PRIMEIRA METADE DO SÉCULO XXI

A aspiração em estabelecer uma política securitária comum remonta aos primórdios da integração europeia nos anos 50 com o Plano Pleven – proposta francesa que preconizava a integração militar com a Grã-Bretanha e demais aliados europeus como estratégia de proteção conjunta – e com a Guerra da Coreia, que motivou a vontade europeia em auxiliar os Estados Unidos estrategicamente (MARTINS, 2012; VINHAS, 2012)⁷⁰. Em ambos os casos, não houve desdobramentos mais efetivos, em razão tanto dos bloqueios impostos pelos parlamentos nacionais (VINHAS, 2012), quanto do enfoque primordial nas questões econômicas comunitárias (COSTA, 2017). As iniciativas na seara, todavia, não pararam de se propagar: houve a proposição de criação da Comunidade Europeia de Defesa (CED)⁷¹ em 1952, no bojo das tratativas de elaboração do Tratado de Roma de 1957, mas que não foram adiante por conta do embargo de ratificação de parlamentares franceses (MARTINS, 2012)⁷², não obstante lograr, juridicamente, *status* de tratado por força do Ato Único Europeu de 1987 (COSTA, 2017).

Foi somente com o Tratado de Maastricht em 1992 que se estabeleceu arcabouço securitário inicial por meio da adoção da Política Externa e de Segurança Comum (PESC) (COSTA, 2017). O Tratado, em verdade, estruturou a União Europeia em torno de três pilares principais: as Comunidades Europeias, a PESC e a Cooperação policial e judiciária em matéria penal (MARTINS, 2012). Por meio de Maastricht, portanto, “a União Europeia conferiu uma dimensão política ao processo de integração” (SOARES, 2011, p. 88), enquanto tentativa de estabelecer-se como “potência civil”⁷³. Os objetivos da PESC estão descritos no Tratado de Maastricht em seu art. 21, sobretudo no verbete “c”, onde se lê:

[A ação externa da UE pauta-se em] Preservar a paz, prevenir conflitos e reforçar a segurança internacional, em conformidade com os objetivos e os princípios da Carta das Nações Unidas, com os princípios da Ata Final de Helsinque e com os objetivos da Carta de Paris, incluindo os respeitantes às fronteiras externas (UNIÃO EUROPEIA, 2016a, p. 17).

⁷⁰ Importante destacar, todavia, que “as primeiras décadas do processo de integração foram consagradas às políticas internas da União Europeia” (SOARES, 2011, p. 87).

⁷¹ Tal comunidade foi proposta enquanto instância informal de consulta e coordenação entre os Estados que, voluntariamente, decidissem participar (COSTA, 2017).

⁷² A França, durante a administração de Charles de Gaulle, era marcada por postura soberanista: “Quanto mais os Estados se entrincheiravam em suas idiosincrasias nacionais [...], menos avançavam as aproximações políticas e ainda menos à política externa e de defesa” (MARTINS, 2012, p. 57).

⁷³ Um novo ator do cenário internacional, lastrado em princípios como “promoção dos valores da paz, democracia, direitos humanos e Estado de Direito” (SOARES, 2011, p. 89).

As tradicionais áreas de atuação da PESC são o entorno imediato (Europa Oriental), o Cáucaso, a região balcânica, o Oriente Médio e o continente africano (em especial o Norte da África) (COSTA, 2017).

A crise nos Bálcãs no fim da década de 90 demonstrou a incapacidade europeia em reagir às demandas securitárias de sua vizinhança sem auxílio estadunidense, motivo pelo qual “a União Europeia queria assumir o protagonismo que retoricamente sempre enunciara desde seus primeiros momentos” (MARTINS, 2012, p. 58). Houve, portanto, um processo de conscientização da própria incapacidade em contribuir para a estabilização de conflitos próximos e tal fato levou, *inter alia*, à criação da função do Alto Representante da PESC por meio do Tratado de Amsterdã (1997) (COSTA, 2017).

O reconhecimento das limitações estratégico-militares europeias foi enfrentado, essencialmente, a partir das concertações franco-britânicas na Conferência de Saint-Malo de 1998 e da adoção da “Agenda de Petersberg” em 1999 no Conselho Europeu de Colônia (VINHAS, 2012). O primeiro evento reuniu ambas as potências no estabelecimento dos “[...] princípios fundamentais para uma defesa europeia, tendo os restantes Estados europeus concordado com a necessidade de uma Europa capaz de assegurar sua defesa com autonomia e credibilidade” (VINHAS, 2012, p. 47). Preconizou-se, portanto, maior protagonismo estratégico por meio da capacidade de atuação independente e a parcial superação das ressalvas inglesas em criar estrutura militar comunitária (SOARES, 2011).

A “Agenda”, por sua vez, inaugurou as linhas-mestras da Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD), protocolo operacional que se incorporou, organicamente, à PESC (MARTINS, 2012) após ratificação do Tratado de Nice de 2000 (COSTA, 2017). Ademais, conforme argumenta Soares (2011), a Agenda permitia à União promover missões de caráter humanitário e de manutenção da paz, bem como operações de gestão de crises, o que se concretizou nas incursões europeias na Bósnia, na Macedônia e no Congo no início do século XXI (SOARES, 2011).

Assim, a estrutura que se delineava era a seguinte: a PESC passou a congrega os esforços europeus mais amplos em termos de política externa e securitária, enquanto a PESD reunia “[...] todos os meios civis e militares utilizáveis na superação de crises e conflitos, [com escopo de] fortalecer sua operacionalidade externa pela capacitação civil e militar conjunta [...]” (MARTINS, 2012, p. 59).

As iniciativas securitárias europeias sofrem, desde sua gênese, profunda influência norte-americana, materializada pela sua complementaridade à OTAN. Em verdade, a Organização sempre exprimiu a responsabilidade primária pela segurança continental europeia (PRADO, 2008), em especial durante a Guerra Fria “[...] devido ao fato de a [Comunidade Europeia] não ter conseguido se encarregar da sua segurança, especialmente com a rejeição da CED em 1954 [...]” (COSTA, 2017, p. 200). Tal entendimento foi sacralizado no Acordo de Berlim de 1996 entre OTAN e UE, instrumento que determinou a mobilização precípua da Organização em caso de intervenção militar por meio do Supremo Comando Aliado na Europa; disto, decorre que “[a UE] reserva a si aspecto subsidiário do apoio à ação humanitária, deixando a intervenção militar ao ‘braço armado’ propriamente dito, à Otan” (MARTINS, 2012, p. 82).

Em 2002, a OTAN e a União Europeia delinearam novas congruências no que ficou conhecido como Acordo Berlim Plus: reforçou-se a permissão à UE em fazer uso dos instrumentos da Organização em missões de contenção de crises, sempre sob a égide do trinômio “consulta, cooperação e transparência” (CORREIA, 2016)⁷⁴. A própria PESD só foi efetivamente operacionalizada após a ratificação deste acordo (MARTINS, 2012). Todavia, a União tem-se tornado mais complexa necessitando maior apoio na coordenação de esforços (CORREIA, 2016).

Importante destacar o impacto dos atentados terroristas de 11 de setembro de 2001 sobre os cálculos estratégicos europeus. Como sintetiza Martins (2012), a UE ficou profundamente consternada com o fim do mito da inviolabilidade do território estadunidense e a conseqüente paranoia da insegurança doméstica ocidental, com a incapacidade em antever o ataque e com o possível alcance das novas ameaças securitárias do mundo globalizado (tais como emanados por grupos e organizações paramilitares)⁷⁵. Portanto, “esses eventos forçaram a UE a auto-avaliar seus princípios e objetivos no que diz respeito à política externa, tendo, como resultado, a Estratégia Europeia de Segurança (EES) de 2003, criada sob os auspícios do então alto representante, Javier Solana” (COSTA, 2017, p. 168). A Guerra do Iraque de 2003 e

⁷⁴ O Acordo Berlim Plus foi utilizado, satisfatoriamente, na consecução das Operações CONCÓRDIA de 2003 (ex-Iugoslávia) e ALTHEA em 2004 (Bósnia-Herzegovina); a deterioração das relações entre Turquia e Chipre a partir de 2004 dificultou o andamento de novas iniciativas cooperativas entre o bloco e a aliança militar (CORREIA, 2016).

⁷⁵ “Contrariamente ao que se passava com a ameaça maciça e visível da «guerra fria», nenhuma das novas ameaças é puramente militar, nem pode ser combatida com meios exclusivamente militares; todas elas requerem uma conjugação de instrumentos” (UNIÃO EUROPEIA, 2003, p. 34).

a insatisfação de algumas autoridades europeias com a postura estadunidense no conflito também foram fatores importantes na dinamização de uma estratégia europeia (BENDIEK; KAIM, 2015).

A EES, não obstante apresentar forte sintonia com a doutrina norte-americana (MARTINS, 2012), foi importante no sentido de estabelecer, pela primeira vez, um arcabouço comunitário propriamente europeu para a atuação internacional da UE, servindo como verdadeiro roteiro diplomático-estratégico (COSTA, 2017). A nova diretriz contribuiu, inclusive, para ampliação da incidência da PESC através do estabelecimento de parcerias estratégicas com potências regionais, tais como o Brasil, criadas “[...] com o objetivo de servirem de ‘pilares’ na tentativa de alcançar uma ordem multilateral efetiva, um objetivo importante da Estratégia Europeia de Segurança de 2003, sustentando a evolução progressiva das relações internacionais [...]” (COSTA, 2017, p. 20).

No texto da EES, o cenário internacional do período é caracterizado como globalizado, marcado por fenômenos complexos de migrações, epidemias e desigualdades (UNIÃO EUROPEIA, 2003). Destacaram-se cinco ameaças principais à União Europeia, quais sejam: terrorismo, proliferação de armas de destruição em massa (sobretudo nucleares), conflitos regionais, fracasso de governos (materializados na corrupção e má-governança generalizada) e o crime organizado (UNIÃO EUROPEIA, 2003). O documento elencou, ainda, quais iniciativas a serem tomadas no enfrentamento destas ameaças, como investigações sobre financiamento terrorista, além do fortalecimento da Agência Internacional de Energia Atômica (AIEAO) e dos mecanismos multilaterais internacionais (como a ONU e OCDE) e regionais (como o MERCOSUL) (UNIÃO EUROPEIA, 2003). Ou seja, é possível afirmar que a EES foi

[...] um documento claramente tributário da identidade e do perfil da Europa no plano dos valores e dos princípios: a prevenção e o combate às ameaças à segurança coletiva da União Europeia assenta essencialmente em mecanismos multilaterais, privilegiando o direito e a diplomacia em detrimento do uso da força (VINHAS, 2012, p. 48, grifos nossos).

Os objetivos estratégicos da EES podem ser resumidos da seguinte forma: estabilização do entorno por meio de “cinturão de segurança” (MARTINS, 2012, p. 54), fortalecimento do multilateralismo enquanto vetor de ordem internacional mais

pacífica, e combinação de instrumentos civis e militares no enfrentamento de riscos e crises (MARTINS, 2012).

Na esteira da EES, foi editada, também, a Política Europeia de Vizinhança (PEV) em 2004, instrumento de contribuição à estabilidade do entorno europeu por meio de cooperações, sobretudo financeiras, voltadas para reformas democráticas, o fortalecimento de direitos humanos e o desenvolvimento social e econômico inclusivo (UNIÃO EUROPEIA, 2019b). A PEV, tal qual fora aplicada, mostrou-se profundamente insuficiente ante a eclosão da Primavera Árabe, levando a reedições em 2011 e 2015 que denotaram, mesmo timidamente, “[...] mudança de discurso e da *práxis* da UE, do normativo para o securitário, no sentido da consolidação dos valores internamente e da maximização dos interesses externamente” (CORREIA, 2016).

Em 2007, visando racionalizar os esforços diplomático-securitários do bloco, editou-se o Tratado de Lisboa, que inaugurou novo arcabouço institucional, promovendo modificações importantes em estruturas e competências do bloco (COSTA, 2017). Em razão de sua importância, o tratado será apresentado em seção própria abaixo.

3.1.1. As Inovações do Tratado de Lisboa para a Ação Externa da UE

A Convenção Europeia de 2003, importante movimento comunitário que procurou estabelecer o primeiro movimento de “constitucionalização” da União Europeia, pode ser definida como marco da gênese do Tratado de Lisboa de 2007 (SOARES, 2011)⁷⁶. O encontro resultou na assinatura do Tratado Constitucional em 2004 e deu início à difícil trajetória de ratificação do documento. Assim,

Nove estados realizaram referendos, alguns dos quais foram consultivos. Em 16 e 17 de dezembro de 2004, o Conselho Europeu decidiu abrir as negociações de adesão com a Croácia e com a Turquia em 2005, sujeito a certos critérios. A rejeição da Constituição Europeia por referendo na França (maio de 2005) e na Holanda (junho de 2005) deu início a um longo período de incertezas sobre o futuro da UE [...] (COSTA, 2017, p. 45).

A não-adoção da Constituição Europeia foi contornada pela edição de um novo Tratado em 2007, cujo texto recuperou o chamado “acervo do Tratado Constitucional”

⁷⁶ O relativo fracasso de implementação das diretrizes do Tratado de Nice de 2001 levou os *policymakers* europeus a convocar uma nova reforma das instituições do bloco, sobretudo em razão da iminência da inclusão de novos membros na União (COSTA, 2017).

(SOARES, 2011, p. 92), isto é, o complexo de previsões e inovações emanadas da Convenção, após sua ratificação em 2009 (MARTINS, 2012). As mudanças mais representativas em matéria de política externa e de defesa foram a outorgação de personalidade jurídica internacional à UE, além da formação do Serviço Europeu de Ação Externa (SEAE), sob responsabilidade do Alto Representante para os Negócios Estrangeiros e Política de Segurança (UNIÃO EUROPEIA, 2019c)⁷⁷.

Sobre sua égide, a PESC e PESD inauguraram nova era, uma vez que receberam *status* vinculante, situação corroborada por Soares (2011, p. 97-98):

[O *Tratado de Lisboa*] procedeu à constitucionalização de algumas situações existentes, confirmando os progressos políticos anteriormente realizados nessa área e conferindo-lhe uma base de direito primário. Tal é o caso da renovação das missões de Petersberg [...]. Por outro lado, o *Tratado de Lisboa* introduziu algumas novidades no âmbito da defesa, que incluem a realização de cooperações reforçadas, a criação de uma cooperação estruturada permanente e a previsão de uma cláusula de assistência mútua⁷⁸.

A PESC, especialmente, fora operacionalizada através de estrutura institucional complexa (VINHAS, 2012), mobilizando competências do Conselho Europeu (responsável pela determinação das orientações principais no campo da defesa e das estratégias comuns da PESC), do Conselho da União Europeia (voltado à efetivação das decisões do Conselho, bem como a busca de denominadores comuns e de recomendações⁷⁹), do Parlamento Europeu (auxílio na representação externa da União⁸⁰), da Comissão Europeia (*idem*) e do próprio Serviço Externo (instância primordial de política externa da UE por meio da figura do Alto Representante) (MARTINS, 2012). No que tange ao SEAE, tal estrutura contribuiu para dar maior harmonia à atuação internacional da UE, uma vez que é instância

⁷⁷ [...] o novo cargo comporta um conjunto de atribuições e competências que o aproximam de um verdadeiro ministro dos negócios estrangeiros da União” (SOARES, 2011, p. 96).

⁷⁸ Tal assistência dá-se pela “cooperação estruturada”, que preconiza o auxílio solidário dos Estados-membros em caso de agressão externa à União, questão sacralizada no art. 43º, 7, do *Tratado de Lisboa* (SOARES, 2011).

⁷⁹ Funções que se dão, fundamentalmente, por meio do Comitê Político e de Segurança (SOARES, 2011).

⁸⁰ “O artigo 36º do *Tratado de Maastricht* estipula que o Alto Representante consulta o Parlamento regularmente sobre os principais aspetos e as opções fundamentais da PESC e que informa o Parlamento da evolução destas políticas. O Parlamento realiza debates semestrais sobre os relatórios de progresso da PESC e coloca perguntas e formula recomendações ao Conselho e à Alta Representante” (UNIÃO EUROPEIA, 2019c).

primária de orientação ao Alto Representante, cargo que passou a combinar as funções de representante da PESC e das relações externas (MARTINS, 2012). De acordo com COSTA (2017, p. 181), o SEAE é composto por

[...] equipes de três fontes diferentes: um terço composto por oficiais da Secretaria--Geral do Conselho, um terço composto por oficiais da Comissão e um terço composto por diplomatas transferidos dos estados membros. A estrutura do SEAE é, de muitas formas, semelhante à de qualquer Ministério das Relações Exteriores (MFA).

O Serviço é responsável, ainda, pela articulação das Delegações da União Europeia ao redor do mundo, estruturas semelhantes a Embaixadas que representam os interesses europeus no palco global, além de celebrarem e supervisionarem os relacionamentos bilaterais e multilaterais do bloco (SOARES, 2011).

No campo da defesa, isto é, da PESD, o Tratado delineou quais missões exteriores a UE poderia efetivar, notadamente ações em matéria de “[...] desarmamento, missões humanitárias e de evacuação, missões de aconselhamento e assistência em matéria militar, missões de prevenção de conflitos e de manutenção da paz, missões de forças de combate para a gestão de crises [...]” (SOARES, 2011, p. 98). Percebe-se, portanto, que o Tratado de Lisboa permitiu maior amplitude das possibilidades securitário-estratégicas à UE, atendendo às novas demandas de um mundo em constante mutação. Em 2016, diante de novo cenário internacional, a União finalizou a redação de outro documento fundante: a Estratégia Global da União Europeia, a ser analisado a seguir.

3.1.2. A Estratégia Global da União Europeia: Atendendo à um Novo Cenário

Em 2015, o Conselho Europeu solicitou à Alta Representante que elaborasse uma atualização da EES, levando em consideração as novas dinâmicas internacionais e os novos desafios securitários enfrentados pelo bloco (VINHAS, 2012). Em 2016, 48 horas após referendo britânico dar início ao processo do BREXIT⁸¹, a Estratégia Global da União Europeia (EGUE) foi adotada, apresentando visão mais realista sobre o mundo e sobre seus próprios interesses, ao contrário da EES, de cunho mais

⁸¹ A deterioração das relações entre UE e a Grã-Bretanha foram, inclusive, a força motriz que dinamizou a edição da EGUE: “*Back then, EU Member States, shaken by the Brexit vote, decided to renew their unity and sense of purpose*” (UNIÃO EUROPEIA, 2019d).

otimista e ingênuo⁸² (COSTA, 2017). Assim, no prefácio do documento de 2016, afirma a Alta Representante, Federica Mogherini: “*In challenging times, a strong Union is one that thinks strategically, shares a vision and acts together. This is even more true after the British referendum. We will indeed have to rethink the way our Union works. [...] We need a shared vision, and common action*” (UNIÃO EUROPEIA, 2016b, p. 3, grifos nossos).

A EGUE estabeleceu cinco prioridades da ação externa europeia. A primeira delas é o enfoque na segurança interna do bloco, ameaçada por questões transnacionais como terrorismo, ameaças híbridas, volatilidade econômica, alterações climáticas e insegurança energética (UNIÃO EUROPEIA, 2016b). Nessa seara, prevê-se o fortalecimento da PESC, tanto no escopo militar quanto civil, além do desenvolvimento estratégico autônomo, como tentativa de promover paulatina independência da OTAN (COSTA, 2017). Em seguida, o documento fomenta a política de alargamento para o leste e para o sul, englobando a Ásia e a África centrais enquanto espaços prioritários de preocupações; destacou-se, especialmente, a necessidade de fortalecer a “resiliência” dos Balcãs e da Turquia no sentido de sanar eventuais fragilidades governamentais, econômicas, sociais e ambientais (UNIÃO EUROPEIA, 2016b). O uso do termo “resiliência”, inclusive, corrobora o argumento de maior realismo da EGUE se comparada à sua antecessora: enquanto a estratégia de 2003 estabelecia o regime democrático como princípio norteador, a de 2016 lastrou-se em termo mais amplo, que denota o apoio à superação de desafios de estado e de sociedade, sem, contudo, preconizar a imposição de “fórmula democrática pré-definida para países terceiros” (COSTA, 2017, p. 205). O terceiro princípio elencado pela EGUE foi a abordagem integrada de ação nos casos de conflitos e crises, isto é, a utilização de todos os meios disponíveis em todo espectro da situação conflagrada, da prevenção à estabilização pós-contenda (UNIÃO EUROPEIA, 2016b). Denota-se, nesse elemento, clara inter-relação entre estratégias securitárias, cooperativas e humanitárias (COSTA, 2017). Os últimos dois elementos não são propriamente novos, mas servem, também, ao novo cenário posto (COSTA, 2017): a abordagem regional

⁸² “A EES afirmava, por exemplo, a necessidade de promover um “anel de países bem governados” na vizinhança imediata da UE. Entretanto, não especificava como isso poderia ser feito. Da mesma forma, novas ameaças globais foram avaliadas corretamente, mas nenhuma ação foi apresentada para combatê-las” (COSTA, 2017, p. 203).

e a governança global (regionalismo e multilateralismo, respectivamente) (UNIÃO EUROPEIA, 2016b).

A nova Estratégia não é documento meramente declaratório, muito pelo contrário – ela traz previsões concretas sobre a efetivação das diretrizes propostas⁸³ em sua quarta seção (UNIÃO EUROPEIA, 2016b). Afirma-se a necessidade de dotar a UE com credibilidade para consecução da EGUE através de maiores e urgentes investimentos em segurança e defesa, bem como a importância de perseguir os objetivos delineados com responsabilidade e espírito cooperativo (UNIÃO EUROPEIA, 2016b).

Os pormenores da implementação foram condensados em documento anexo à EGUE, o qual reafirmou a importância de consolidar poderio suficiente para responder adequadamente às ameaças externas, construir capacidades com parceiros e proteger o bloco e seus cidadãos⁸⁴ (UNIÃO EUROPEIA, 2016b). Nesse sentido, foram estabelecidas algumas pretensões securitárias: aprofundamento de cooperações, notadamente estruturadas (no escopo da PESC); fortalecimento de capacidades europeias de pronta-resposta, planejamento e conduta; proposição de flexibilidade financeira e financiamentos solidários (UNIÃO EUROPEIA, 2016b).

Em balanço realizado em 2019, julgou-se adequada a implementação da Estratégia, como pode ser confirmado a seguir:

[There has been] progress made on European security and defence, working towards the goal of strategic autonomy as set out by the Council; the reaffirmation of the EU perspective for the Western Balkans; the investment in preserving the nuclear deal with Iran (Joint Comprehensive Plan of Action – JCPOA); the step change in our partnership with Africa, including in the field of migration; and our strong investment in support of the UN and its reforms are all flagship initiatives coherent with the overall vision and priorities of the EUGS. (UNIÃO EUROPEIA, 2019d, p. 10).

Em 2017, foram lançadas iniciativas ambiciosas no sentido de equipar e criar capacidades propriamente europeias de tecnologia e indústria militar (CSERNATONI; MARTINS, 2019). Entre o ano citado e 2018, a “Ação Preparatória para Pesquisa em Defesa” (viabilizada com recursos oriundos de fontes exclusivamente comunitárias)

⁸³ Trata-se, em verdade, de “documento para ação” (COSTA, 2017, p. 205).

⁸⁴ “Based on the EUGS’ definition of EU interests, principles and priorities, this Implementation Plan on Security and Defence responds to the call for the EU to become increasingly credible in security and defence, especially through the Common Security and Defence Policy (CSDP)” (UNIÃO EUROPEIA, 2016b, p. 7).

promoveu prospecções para a instauração do Fundo Europeu de Defesa, aprovado pela Comissão Europeia em fevereiro de 2019⁸⁵ (UNIÃO EUROPEIA, 2019a). O fundo seria um “[...] *timely catalyst for cutting-edge defence research and innovation. The EDF’s substantial financial envelope is set to scale up home-grown European joint strategic defence projects*” (CSERNATONI; MARTINS, 2019, p. 2). Importante destacar que a articulação europeia em torno da construção de capacidades militares próprias, ilustradas no Fundo Europeu de Defesa, desagradou profundamente os Estados Unidos e, conseqüentemente, a OTAN⁸⁶.

Ainda no profícuo ano de 2017, foi editado o Livro Branco sobre o Futuro da Europa, iniciativa da Comissão Europeia, que apresentou amplo cenário prospectivo para o bloco, além de delinear os principais desafios a serem vencidos pelo mesmo, até o ano de 2025⁸⁷ (UNIÃO EUROPEIA, 2017). Em termos securitários, destacou-se a importância de aprofundar a cooperação dos estados-membros na seara da defesa e da política externa, a ponto de, por exemplo, promover a defesa das fronteiras por meio da Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira (e não apenas bilateralmente, como ocorre contemporaneamente), bem como a criação da União Europeia de Defesa (em complementaridade com a OTAN) (UNIÃO EUROPEIA, 2017).

Diante do exposto, percebe-se que a União Europeia pensa questões securitárias desde seus primórdios; todavia, foi somente com a instauração Estratégia Global da UE em 2016 e o Livro Branco em 2017 que o bloco passou a pensar, efetivamente, em mecanismos e instrumentos realistas no enfrentamento de ameaças como o terrorismo e instabilidades externas. As capacidades comunitárias de financiamento e construção de projetos estratégicos e arsenais militares encontram-se em sua fase embrionária, com a operacionalização do Fundo somente em 2019; atuações bilaterais são, ainda, a norma na construção de capacidade dissuasória. Tal situação explica, em parte, porque não houve aprofundamento securitário com o Brasil no escopo da Parceria Estratégica, isto é, do lado da União Europeia, não havia, ainda, arsenal estratégico para a consecução de iniciativas securitárias comunitárias

⁸⁵ O Fundo foi dotado com rubrica orçamentária de € 500 milhões (UNIÃO EUROPEIA, 2019a).

⁸⁶ “Os Estados Unidos advertiram por escrito à União Europeia que seus planos atuais de defesa estão pondo em perigo décadas de integração da indústria de defesa transatlântica e de cooperação militar através da OTAN” (MIGUEL, 2019).

⁸⁷ “Há já alguns anos que a França vem reivindicando a necessidade de elaboração de um Livro Branco de Defesa europeia, tendo apresentando propostas nesse sentido. No quadro da presidência rotativa da UE (janeiro-julho de 2016), a Holanda anunciou estar disponível para colaborar na preparação de um Livro Branco de Defesa da UE a aprovar em 2017” (CORREIA, 2016).

com parceiro sul-americano. Além dessa constatação, será apresentado, a seguir, como o Brasil, assim como toda América Latina, figura em posição marginal quanto às preocupações estratégicas comunitárias europeias.

3.2. BRASIL E AMÉRICA LATINA: FIGURANTES NAS PREOCUPAÇÕES SECURITÁRIAS EUROPEIAS

Nesta seção, será analisada a presença da América Latina e, em especial, do Brasil, nos documentos securitários que regem a estratégia europeia – a EES, a EGUE e o Livro Branco.

Não há qualquer menção ao continente latino-americano na primeira Estratégia, não obstante, como visto, terem sido mencionados, expressamente, espaços importantes, como os Bálcãs e a Caxemira. Ou seja, o “alargamento” da zona de segurança em torno da Europa (UNIÃO EUROPEIA, 2003) não englobou a região. Isso muda bastante em 2016, uma vez que se incluiu, na EGUE, capítulo específico sobre as relações atlânticas e caribenhas:

In the wider Atlantic space, the Union will expand cooperation and build stronger partnerships with Latin America and the Caribbean, grounded on shared values and interests. We will step up political dialogue and cooperation on migration, maritime security and ocean life protection, climate change and energy, disarmament, non-proliferation and arms control, and countering organized crime and terrorism. [...] and invest in deeper socio-economic connections with Latin American and Caribbean countries through visa facilitation, student exchanges, twinning, research cooperation and technical projects. We will also actively support the negotiation and implementation of peace agreements [...] (UNIÃO EUROPEIA, 2016b, p. 37, grifos nossos).

O Brasil é citado no documento apenas uma vez, no capítulo “Reconhecimentos” (UNIÃO EUROPEIA, 2016b), enquanto parceiro que contribuiu com ideias e iniciativas na redação da Estratégia⁸⁸; não se trata, portanto, de citação que carrega importância seminal. Conforme destacado pelos grifos no trecho citado, percebe-se que houve algumas previsões nas temáticas de armas, de enfrentamento da criminalidade e do fortalecimento de processos de paz. Trata-se de relevante avanço se comparado ao documento anterior, sem dúvida. Mas, analisando todo documento de 60 páginas, percebe-se que a importância concedida à América Latina

⁸⁸ Outros países citados da mesma forma foram a Geórgia, o Japão, a Noruega e os Estados Unidos (UNIÃO EUROPEIA, 2016b).

foi bastante marginal; a outras regiões é dada relevância muito mais contundente (UNIÃO EUROPEIA, 2016b).

Importante destacar que as previsões da EGUE se assemelham com os diálogos setoriais estabelecidos a partir da Parceria Estratégica Brasil-UE, de acordo com o visto no primeiro capítulo. Isso demonstra que as previsões da Parceria continuaram, desde seu surgimento em 2007, em consonância com os objetivos estratégicos europeus, inclusive em termos securitários.

No Livro Branco, as menções ao continente latino-americano são, novamente, reduzidas em sua importância: o Brasil é mencionado de maneira marginal⁸⁹, e a América Latina aparece, apenas, no capítulo “Continuidades” de maneira muito breve: “A UE celebra acordos comerciais específicos e inovadores com parceiros que partilham os mesmos valores, como o Japão, a Austrália, a Nova Zelândia, a América Latina e outros” (UNIÃO EUROPEIA, 2017, p. 17).

Diante do exposto, fica evidente a falta de preocupação mais contundente da Europa em relação ao Brasil em termos estratégicos; como visto, o bloco volta-se cada vez mais para os desafios em seu *heartland*, não obstante prospectar alguns interesses específicos com demais regiões do mundo. Essa prospecção, no que tange as relações securitárias com o Brasil, todavia, não alcançou *status* vinculante e não foi operacionalizada efetivamente, permanecendo, até a presente data, no plano do discurso. As explicações apresentadas no presente capítulo corretamente explicam a morosidade em desenvolver operações efetivas no âmbito dos diálogos setoriais de cunho securitário.

⁸⁹ Somente em dois momentos: em gráfico que demonstra, comparativamente, as despesas em defesa no mundo; e em outro gráfico que compara a evolução de alguns países na participação do PIB mundial (UNIÃO EUROPEIA, 2017).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Parceria Estratégica euro-brasileira estabelecida em 2007 inaugurou nova fase no relacionamento bilateral entre o país sul-americano e o bloco europeu. Trata-se instrumento diplomático amplo que abarcou diversas searas, tais como direitos humanos, multilateralismo, proteção ambiental e segurança. O presente trabalho focou-se no último âmbito, isto é, na agenda securitária da Parceria, que se encontra esvaziada de desdobramentos, mesmo diante de um arcabouço considerável de previsões contidas nos documentos fundantes. O objetivo do trabalho, portanto, fora o de identificar as causas para a imobilidade da cooperação securitária entre ambos os atores com base em método bibliográfico-documental. Tais causas foram identificadas: residem, precipuamente, em dinâmicas estruturais das relações internacionais e em questões domésticas tanto do Brasil quanto da União Europeia. Importante destacar que as Parcerias Estratégicas se multiplicaram após o fim da Guerra Fria, enquanto tentativas dos Estados de criar novas formas pacíficas de interação em um mundo cada vez mais interconectado e de polaridades incertas.

A iniciativa de criar a parceria coube aos europeus, cada vez mais cientes da necessidade de aprofundar relações com as potências emergentes. Houve grande receptividade por parte da chancelaria brasileira em função dos esforços empreendidos pela burocracia diplomática no período em consagrar o Brasil como ator de relevância no cenário global. A preexistência de sólidas e tradicionais relações entre ambos, em termos históricos, econômicos e culturais, foi um grande facilitador para o sucesso da empreitada.

Como dito, as previsões em matéria de segurança e defesa da Parceria são bastante amplas: passam desde a nomeação de um conjunto de ameaças mutuamente reconhecidas até a prospecção de possíveis cooperações militares fáticas (a partir da efetivação de um Acordo-Quadro sobre a participação do Brasil em missões da Política de Segurança e Defesa Comum da UE). Paradoxalmente, todavia, é a agenda que apresenta a menor implementação dentre todos os desdobramentos mapeados pelos Diálogos Setoriais – como visto, não há memorandos nem ações, tampouco políticas, estabelecidas na seara.

Analisou-se o reconhecimento mútuo das ameaças e a conseqüente inclusão das mesmas na Declaração de 2007 a partir do ferramental teórico da Escola de

Copenhague. O argumento defendido é de que os perigos elencados pelo parágrafo 8º do referido documento foram identificados como objetos referentes, sujeitos, portanto, à eventual securitização euro-brasileira. Dentre as ameaças listadas na declaração, há alguns que, em razão de reconhecimento quase global, configuram-se como macrossecuritizações, tais como o terrorismo. A teoria da Segurança Humana foi utilizada para apresentar um contraponto à visão meramente militarista do escopo securitário da Parceria, uma vez que inclui, enquanto objetos referentes, questões como a pobreza e o subdesenvolvimento.

Defendeu-se, nesta monografia, que os constrangimentos estruturais do sistema internacional exerceram papel importante na ineficácia da agenda securitária euro-brasileira, o que está em consonância com diversos teóricos, em especial Kenneth N. Waltz (1979). Isto é, em um mundo marcado por incertezas, velocidades (de comunicação, de transportes, de informação e desinformação), escassez e volatilidades, a maioria dos atores internacionais teve que redimensionar suas ambições estratégicas. Este foi o caso do Brasil e da União Europeia: ambos, no século XXI, continuaram a dar preferência para os seus respectivos entornos, aos quais sempre direcionaram boa parte de suas estratégias securitárias. Assim, a inclusão da agenda supracitada deveu-se a uma conjuntura favorável (a bonança característica pré-crise de 2008, em especial no que se refere ao Brasil), permanecendo, todavia, no plano da retórica diplomática.

No Brasil, houve dificuldades que se sobrepuseram ao andamento da cooperação securitária euro-brasileira. Tais dificuldades se relacionaram com a diminuição do poder nacional pátrio, o que foi verificado por meio da aplicação da metodologia de Hans Morgenthau (2003). Percebeu-se que, não obstante relevante crescimento industrial até 2008/2009, considerável potencial militar e reconhecida qualidade diplomática (em termos de preparação técnica dos diplomatas e notável inserção internacional até 2010), o país não conseguiu efetivar-se como o *player* que almejava ser na arena global. As instabilidades econômico-financeiras e políticas, em consequência de conjuntura econômica pouco favorável, erros de cálculo internos e *impeachment*, contribuíram para enfraquecer as ambições maiores em termos de política externa. As atenções nacionais continuaram a pousar sobre a América do Sul, a África Ocidental e o Atlântico Sul.

Do lado europeu, tem-se um ensaio bastante iniciante de um verdadeiro projeto securitário-defensivo comunitário. Têm-se, desde a década de 50, algumas tentativas

de criar arcabouço verdadeiramente europeu de proteção contra ameaças internas e externas, todavia, o bloco permaneceu profundamente dependente da OTAN. Ademais, a UE não conseguiu suplantar, através de iniciativa securitária conjunta, as respectivas agendas securitárias nacionais dos seus Estados-membros. Diante deste quadro, os fortalecimentos da PESC e da PESD configuraram-se como importantes progressos, mas não significaram a efetivação do projeto europeu de segurança e defesa. Assim, a União continuou a priorizar o cinturão que a circunda, em especial a região balcânica, o Mediterrâneo e a costa setentrional da África, inclusive por meio de instrumentos inovadores, como a PEV.

Assim, conclui-se que as previsões securitárias da Parceria Estratégica proporcionam amplo leque de possíveis inovações em matéria de segurança, sobretudo porque ligam dois atores histórica e institucionalmente diferentes (um Estado sul-americano e uma avançada estrutura de integração regional). Tais possibilidades, todavia, não foram aproveitadas em absoluto, o que representa uma subutilização do referido instrumento diplomático e das potencialidades da diplomacia de defesa. Se diferente fosse, talvez existissem, a essa altura, articulações e tecnologias de vanguarda para o eficaz enfrentamento das ameaças híbridas e transnacionais, tão características deste século.

REFERÊNCIAS

ACIOLY et al (Coord). **Inserção internacional brasileira**: temas de política externa. Brasília: IPEA, livro 3, v.1, 2010. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=646> Acesso em: 06 out 2019.

ALVES, André Gustavo de Miranda Pineli Alves (Org.). **O Renascimento de uma potência?**: a Rússia no século XXI. Brasília: IPEA, 2012.

AMORIM, Celso. **Teerã, Ramalá e Doha**: memórias da política externa ativa e altiva. São Paulo: Benvirá, 2015.

ANDRADE et al. **Ciência, tecnologia e inovação nos programas estratégicos da Marinha do Brasil**. Texto para discussão, nº 2471. Brasília, IPEA, 2019. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=34710> Acesso em: 02 set 2019.

ARAGAKI, Bruno. **Melhor ensino médio público está nas escolas técnicas federais**. In: UOL Educação, 2008. Disponível em: <<https://educacao.uol.com.br/ultnot/2008/04/26/ult105u6449.jhtm>> Acesso em: 10 nov 2019.

ARIADNE, Queila. **Em dez anos, indústria ficou um quinto menor no Brasil**. In: O Tempo, 2019. Disponível em: <<https://www.otempo.com.br/economia/em-dez-anos-industria-ficou-um-quinto-menor-no-brasil-1.2183716>> Acesso em: 02 nov 2019.

BANCO MUNDIAL. **Armes forces personnel, total**. 2019a. Disponível em: <<https://data.worldbank.org/indicator/MS.MIL.TOTL.P1>> Acesso em: 06 set 2019.

_____. **Military expenditure (current USD)**. 2019b. Disponível em: <<https://data.worldbank.org/indicator/MS.MIL.XPND.CD>> Acesso em: 03 set 2019.

BECARD, Danielly Silva Ramos. **Parcerias estratégicas nas relações internacionais**: uma análise conceitual. In: Lessa, A. C.; OLIVEIRA, H. A. (Orgs.). **Parcerias estratégicas do Brasil: os significados e as experiências tradicionais**. 1.ed. Belo Horizonte: Fino Traço, 2013.

BENDIEK, Annegret; KAIM, Markus. **Die neue Europäische Sicherheits-strategie**: der transatlantische Faktor. Stiftung Wissenschaft und Politik: Deutsches Institut für

Internationale Politik und Sicherheit, n. 55, Berlim, 2015. Disponível em: <<https://www.swp-berlin.org/publikation/die-neue-europaeische-sicherheitsstrategie/>> Acesso em: 29 out 2019.

BORELLI, P. C; PERON, A. E. **Defesa e desenvolvimento no governo Lula: uma convergência possível?** Rev. Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro, v .23 n. 2, 2017. Disponível em: <<https://revista.egn.mar.mil.br/index.php/revistadaegn/article/download/565/471>> Acesso em: 22 out 2019.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Doutrina Militar de Defesa**. Brasília, 2007a. Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/arquivos/File/legislacao/emcfa/publicacoes/md51_m_04_doutrina_militar_de_defesa_2a_ed2007.pdf> Acesso em 19 nov 2019.

_____. Ministério da Defesa. Exército Brasileiro. **Boletim do Exército nº 9/2016**. Brasília, 2016. Disponível em: <<http://www.sgex.eb.mil.br/sistemas/be/copiar.php?codarquivo=1422&act=bre>> Acesso em: 10 set 2019.

_____. Ministério da Defesa. **Livro Branco de Defesa Nacional**. Brasília, 2019a. Disponível em: <<https://www.defesa.gov.br/estado-e-defesa/livro-branco-de-defesa-nacional>> Acesso em: 02 out 2019.

_____. Ministério da Defesa. **Parceria e acordos em defesa**. Brasília, 2019b. Disponível em: <<https://www.defesa.gov.br/relacoes-internacionais/cooperacao-internacional/parcerias-e-acordos-bilaterais>> Acesso em: 28 set 2019.

_____. Ministério da Defesa. **Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Defesa**. Brasília, 2012a. Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/END-PND_Optimized.pdf> Acesso em: 04 out 2019.

_____. Ministério da Defesa. Portaria normativa nº 899/MD, de 19 de julho de 2005. **Aprova a Política Nacional da Indústria de Defesa – PNID**. Brasília, 2005a. Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/arquivos/File/legislacao/emcfa/publicacoes/pnid_politica_nacional_da_industria_de_defesa.pdf> Acesso em: 10 nov 2019.

_____. Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em: 29 set 2019.

_____. Presidência da República. Decreto nº 5.484, de 30 de jun. de 2005. **Aprova a Política de Defesa Nacional, e dá outras providências**. Brasília, 2005b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5484.htm> Acesso em: 02 out 2019.

_____. Senado Federal. **Novas diretrizes para a defesa nacional já estão em vigor**. Brasília, 2018. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2018/12/20/novas-diretrizes-para-a-defesa-nacional-ja-estao-em-vigor>> Acesso em: 22 set 2019.

_____. Congresso Nacional. **Mensagem Nº 2/2017**. Encaminha, para apreciação, os textos da proposta da Política Nacional de Defesa, da Estratégia Nacional de Defesa e o Livro Branco de Defesa Nacional. Brasília, 2017a. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7237929&disposition=inline>> Acesso em: 20 set 2019.

_____. Ministério da Defesa. Escola Superior de Guerra. **Manual básico**: volume I. Rio de Janeiro, 2014a. Disponível em: <<https://docplayer.com.br/98625345-Escola-superior-de-guerra-manual-basico-volume-i-elementos-fundamentais.html>> Acesso em: 22 de março de 2019;

_____. Ministério da Defesa. **Estado e Defesa**. Brasília, 2019c. Disponível em: <<https://www.defesa.gov.br/estado-e-defesa>> Acesso em: 06 set 2019.

_____. Ministério da Defesa. **Estratégia Nacional de Defesa**. Brasília, 2008a. Disponível em: <https://www2.gwu.edu/~clai/recent_events/2010/Brazil_Defense/Estrat%E9gia_Nacional_de_Defesa.pdf> Acesso em: 10 set 2019.

_____. Ministério da Defesa. **Livro Branco de Defesa Nacional**. Brasília, 2012b. Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/livro_branco/livrobranco.pdf> Acesso em: 03 out 2019.

_____. Ministério da Defesa. **Orçamento e finanças**. Brasília, 2019d. Disponível em: <<https://www.defesa.gov.br/orcamento>> Acesso em: 02 set 2019.

_____. Ministério da Defesa. **Papel da defesa nacional**. Brasília, 2019e. Disponível em: <<https://www.defesa.gov.br/estado-e-defesa/papel-da-defesa-nacional>> Acesso em: 06 set 2019.

_____. Ministério das Relações Exteriores. **Breve história do Instituto Rio Branco**. Brasília, 2019f. Disponível em:
<<http://www.institutorio Branco.itamaraty.gov.br/historia>> Acesso em: 02 set 2019.

_____. Ministério das Relações Exteriores. **BRICS**. Brasília, 2019g. Disponível em:
<<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/mecanismos-inter-regionais/3672-brics>> Acesso em: 01 set 2019.

_____. Ministério das Relações Exteriores. **Comunicado conjunto Brasil-União Europeia: dez anos da parceria estratégica**. Brasília, 2017b. Disponível em:
<<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/16723-dez-anos-da-parceria-estrategica-brasil-uniao-europeia>> Acesso em: 02 set 2019.

_____. Ministério das Relações Exteriores. **Cúpula Brasil-União Europeia Lisboa: declaração conjunta**. Brasília, 2007b. Disponível em:
<<https://sistemas.mre.gov.br/kitweb/datafiles/Braseuropa/pt/file/PARCERIA%20ESTRATEGICA%20BRASILE/DECLARA%C3%87%C3%83O%20DE%20LISBOA.doc>> Acesso em: 22 mar 2019.

_____. Ministério das Relações Exteriores. **Declaração conjunta aprovada por ocasião da VI Cúpula Brasil-União Europeia**. Brasília, 2013. Disponível em:
<<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/3298-declaracao-conjunta-aprovada-por-ocasio-da-vi-cupula-brasil-uniao-europeia-brasilia-24-de-janeiro-de-2013>> Acesso em: 03 set 2019.

_____. Ministério das Relações Exteriores. **Declaração conjunta aprovada por ocasião da VI Cúpula Brasil-União Europeia**. Brasília, 2013. Disponível em:
<<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/3298-declaracao-conjunta-aprovada-por-ocasio-da-vi-cupula-brasil-uniao-europeia-brasilia-24-de-janeiro-de-2013>> Acesso em: 03 set 2019.

_____. Ministério das Relações Exteriores. **Documentos assinados por ocasião da VII Cúpula Brasil-União Europeia**. Brasília, 2014b. Disponível em:
<<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/2337-documentos-assinados-por-ocasio-da-vii-cupula-brasil-uniao-europeia-bruxelas-24-de-fevereiro-de-2014>> Acesso em: 05 set 2019.

_____. Ministério das Relações Exteriores. **II Cúpula Brasil-União Europeia: declaração conjunta**. Brasília, 2008b. Disponível em:
<http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/brasil_municipios/declaracao_conjunta.pdf> Acesso em: 03 set 2019.

_____. Ministério das Relações Exteriores. **Plano de Ação Conjunta**. Brasília, 2008c. Disponível em: <<https://sistemas.mre.gov.br/kitweb/datafiles/Braseuropa/ptr/file/eclara%C3%A7%C3%A3o%20Conjunta%202011/4%20out%202011%20Plano%20de%20A%C3%A7%C3%3o%20Portugu%C3%AAs.docx>> Acesso em: 02 set 2019.

_____. Ministério das Relações Exteriores. **Plano de Ação Conjunta**. Brasília, 2011. Disponível em: <<https://sistemas.mre.gov.br/kitweb/datafiles/Braseuropa/pt-br/file/Declara%C3%A7%C3%A3o%20Conjunta%202011/4%20out%202011%20Plano%20de%20A%C3%A7%C3%A3o%20Portugu%C3%AAs.docx>> Acesso em: 03 set 2019.

_____. Ministério das Relações Exteriores. **União Europeia**. 2019h. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/ficha-pais/5812-uniao-europeia>> Acesso em: 20 mar 2019.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **A crise financeira global e depois**: um novo capitalismo? *Novos Estudos*, n. 86, 2010. Disponível em: <https://scholar.google.com/scholar?cluster=17368542188874441002&hl=pt-BR&as_sdt=0,5&scioldt=0,5> Acesso em: 29 out 2019.

BUAINAIN, Antônio Márcio; SOUZA, Roney Fraga. **Propriedade intelectual, inovação e desenvolvimento**: desafios para o Brasil. Rio de Janeiro: ABPI, 2018. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/dl/investir-inovacao-brasil-nao-superara.pdf>> Acesso em: 01 nov 2019.

BULL, Hedley. **A sociedade anárquica**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002

BUZAN, Barry; HANSEN, Lene. **The evolution of international security studies**. Reino Unido: Cambridge University Press, 2016.

BUZAN, Barry; WAEVER, Ole; WILDE, Jaap de. **Security**: a new framework for analysis. Londres: Lynne Rienner Publishers, 1998. Disponível em: <<https://books.google.com/books/about/Security.html?id=j4BGr-Elsp8C>> Acesso em: 10 mai 2019.

CARR, Edward. **Vinte anos de crise**: 1919-1939. 2. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

CASTRO, Thales. **Teoria das relações internacionais**. Brasília: FUNAG, 2016. Disponível em: <http://funag.gov.br/loja/download/931-Teoria_das_Relacoes_Internacionais.pdf> Acesso em: 10 set 2019.

CENTRO DE GESTÃO E ESTUDOS ESTRATÉGICOS. **Mestres e doutores: Estudos da demografia da base técnico-científica brasileira**. Brasília: 2016. Disponível em: <https://www.cgee.org.br/documents/10182/734063/Mestres_Doutores_2015_Vs3.pdf> Acesso em: 29 out 2019.

CERIOLO, Luiza Gimenez. **Roles and International Behaviour: Saudi–Iranian Rivalry in Bahrain’s and Yemen’s Arab Spring**. R. Contexto Internacional, v. 40, 2018. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cint/v40n2/0102-8529-cint-2018400200295.pdf>> Acesso em 19 nov 2019.

CERVO, Amado Luiz. **Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros**. São Paulo: Saraiva, 2008.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. **História da política exterior do Brasil**. 4. Ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2012.

CERVO, Amado Luiz; LESSA, Antônio. **O declínio: inserção internacional do Brasil (2011-2014)**. Rev. Bras. Polít. Int. 57 (2), 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-3292014000200133&script=sci_abstract&lng=pt> Acesso em: 02 set 2019.

CHANG, CL. **A measure of national power**. 2004. Disponível em: <<http://www.analytickecentrum.cz/upload/soubor/original/measure-power.pdf>> Acesso em: 03 out 2019.

CHARLEAUX, João Paulo. **O que foram, afinal, as Jornadas de Julho de 2013. E no que elas deram**. 2017. Disponível em: <<https://www.nexojornal.com.br/expresso/2017/06/17/O-que-foram-afinal-as-Jornadas-de-Junho-de-2013.-E-no-que-elas-deram>> Acesso em: 05 set 2019.

CHEYRE, Juan Emilio. **Defence diplomacy**. In: The Oxford Handbook for Modern Diplomacy, 2013. Disponível em: <https://professorbellreadings.files.wordpress.com/2017/10/andrew_f_cooper_jorge_heine_ramesh_thakur_thebok-org.pdf> Acesso em: 18 mar 2019.

CHOMSKY, Noam. **A nova guerra contra o terror**. Estudos Avançados, v. 16, n. 44, 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v16n44/v16n44a02.pdf>> Acesso em: 01 nov 2019.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE INDÚSTRIA. **Indicadores CNI**. 2019. Disponível em: <<http://www.portaldaindustria.com.br/cni/estatisticas/>> Acesso em: 02 out 2019.

_____. **Indicadores de competitividade-custo**. R. Indicadores CNI, ano 1, n. 1, 2018. Disponível em: <https://bucket-gw-cni-static-cms-si.s3.amazonaws.com/media/filer_public/62/43/624381d9-0454-474c-81b0-c75ae25d1308/indicadores_de_competitividade_custo_agosto2018_v1.pdf> Acesso em: 10 nov 2019.

CORDEIRO, Tiago. **Um raio-x das nossas forças armadas**. 2019. Disponível em: <<https://super.abril.com.br/tecnologia/um-raio-x-das-nossas-forcas-armadas/>> Acesso: em 06 set 2019.

CORREIA, Augusto de Melo. **Dilemas da segurança e defesa europeia nos dias de hoje**. Rev. Militar, n. 2575, 2016. Disponível em: <<https://www.revistamilitar.pt/artigo/1150>> Acesso em: 10 out 2019.

CORSI, Francisco. **A política econômica do governo Dilma**: baixo crescimento e recessão. Rev. Novos Rumos, v. 53, n.1, 2016. Disponível em: <<http://revistas.marilia.unesp.br/index.php/novosrumos/article/view/8495>> Acesso em: 02 set 2019.

COSTA, Olivier. **A União Europeia e sua política exterior**: história, instituições e processo de tomada de decisão. Brasília: FUNAG, 2017.

COSTAS, Ruth. **Como se chegou à pior recessão desde os anos 90?**. In: BBC, 2015. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/12/151201_pib_terceirotri2015_ru> Acesso em 01 out 2019.

COTTEY, Andrew; FORSTER, Anthony. **Resheaping defense diplomacy**: new roles for military cooperation and assistance. Adelphi Paper, New York, n. 365, 2004;

CSERNATONI, R.; MARTINS, B. O. **The European Defence Fund**: Key Issues and Controversies. PRIO Policy Brief, n. 3. Oslo: Institute for European Studies, 2019. Disponível em: <<https://www.ies.be/other/european-defence-fund-key-issues-and-controversies>> Acesso em: 01 nov 2019.

CURADO, Marcelo. **Uma avaliação da economia brasileira no governo Lula**. Rev. Economia & Tecnologia, ano 07, v. especial, 2011. Disponível em: <<http://www.economiaetecnologia.ufpr.br/revista/Especial%20Capa/Marcelo%20Curado.pdf>> Acesso em 01 set 2019.

DATAFOLHA. **Avaliação do presidente Michel Temer**. 2018. Disponível em: <<http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2019/01/03/4ad661bf31d5880195877403e2f4769at.pdf>> Acesso em: 02 set 2019.

DE CASTRO, Therezinha. **Antártica**. Rio de Janeiro: Escola Superior de Guerra, 1997. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/monografias/GEBIS%20-%20RJ/ColecaoMemorialInstitucional/16eografia%20e%20geopolitica_A%20contribuicao%20de%20Delgado%20de%20Carvalho%20e%20Therezinha%20de%20Castro.pdf> Acesso em 19 nov 2019

DEUTSCH, Karl. **Análise das relações internacionais**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982.

DIÁLOGOS SETORIAIS. **Ciência e tecnologia**. Brasília, 2019a. Disponível em: <<http://www.sectordialogues.org/dialogos-setoriais/cincia-e-tecnologia>> Acesso em: 28 ago 2019.

_____. **Desarmamento, não-proliferação e segurança**. Brasília, 2019b. Disponível em: <<http://www.sectordialogues.org/dialogos-setoriais/desarmamento-no-proliferao-e-segurana>> Acesso em: 28 ago 2019.

_____. **Matéria de droga**. Brasília, 2019c. Disponível em: <<http://www.sectordialogues.org/dialogos-setoriais/matria-de-drogas>> Acesso em: 28 ago 2019.

_____. **O que fazemos**. Brasília, 2019d. Disponível em: <<http://www.sectordialogues.org/historico.php>> Acesso em: 28 ago 2019.

_____. **O que são os diálogos setoriais**. Brasília, 2019e. Disponível em: <<http://www.sectordialogues.org/o-que-sao-os-dialogos-setoriais.php>> Acesso em: 22 mar 2019.

DIAS, Vanda Amaro Dias; MOTA, Sarah Carreira da; RANITO, Jovana Jezdimirovic. **Retrospectiva do conceito de segurança**: alargamento e aprofundamento da agenda securitária no pós-guerra fria. Univ. Rel. Int., Brasília, v. 9, n. 2, p. 1-23, jul./dez. 2011. Disponível em: <<https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/relacoesinternacionais/article/view/1448>> Acesso em: 29 set 2019.

ESTADOS UNIDOS. **National Security Strategy**. Washington, 2010. Disponível em: <<http://nssarchive.us/NSSR/2010.pdf>> Acesso em: 07 set 2019.

_____. **National Security Strategy**. Washington, 2015. Disponível em: <https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/docs/2015_national_security_strategy_2.pdf> Acesso em: 07 set 2019.

FARIAS, Hélio Caetano. **O Brasil e seu entorno estratégico**: geopolítica e finanças na ampliação das relações com os países africanos. Anais do I Congresso Brasileiro de Geografia Política, Geopolítica e Gestão do Território, 2014. Rio de Janeiro. Porto Alegre: Editora Letra1; Rio de Janeiro: REBRAGEO, 2014. Disponível em: <<http://www.editoraleta1.com.br/anais-congeo/arquivos/978-85-63800-17-6-p612-624.pdf>> Acesso em: 02 out 2019.

FARIAS, Rogério de Souza. **Parcerias estratégicas**: marcos conceituais. In: Lessa, A. C.; OLIVEIRA, H. A. (Orgs.). Parcerias estratégicas do Brasil: os significados e as experiências tradicionais. 1.ed. Belo Horizonte: Fino Traço, 2013.

FEDERAÇÃO DE INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Por que reindustrializar o Brasil?** São Paulo, 2013. Disponível em: <<https://www.fiesp.com.br/arquivo-download/?id=102974>> Acesso em: 28 out 2019.

FREIRE et al. **Fronteiras comparadas**: relações internacionais e segurança regional no Brasil e na União. Macapá: Ed. Unifap, 2016.

GALA, Paulo. **A indústria brasileira implodiu, não será fácil resgatá-la**. In: Jornal GGN, 2019. Disponível em: <<https://jornalggn.com.br/analise/a-industria-brasileira-implodiu-nao-sera-facil-resgata-la-por-paulo-gala/>> Acesso em: 10 nov 2019.

GAMBA, Paulo. **Escolas federais, atingidas por bloqueio de recursos, ficam na elite do Enem**. In: Folha de São Paulo, 2018. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2019/06/escolas-federais-atingidas-por-bloqueio-de-recursos-ficam-na-elite-do-enem.shtml>> Acesso em: 10 nov 2019.

GONÇALVES, Reinaldo. **Crise global e vulnerabilidade externa estrutural do Brasil**. 2012. 60 slides. Disponível em: <<http://www.ie.ufrj.br/intranet/ie/userintranet/hpp/arquivos/>> Acesso em: 05 out 2019.

_____. **Economia Política Internacional: fundamentos teóricos e as relações internacionais do Brasil**. 2 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2016.

GUIMARÃES, Clarissa Reis. **A crise política e econômica no Brasil: uma análise de conjuntura sob a ótica da opinião pública nos EUA e de organismos internacionais (ONU, OCDE, FMI)**. Cadernos de Relações Internacionais, v. 9, n. 2, 2011. Disponível em: <<https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/28060/28060.PDF>> Acesso em: 05 out 2019.

INEP. **Censo do Ensino Superior 2007**. Brasília, 2007. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/artigo/-/asset_publisher/B4AQV9zFY7Bv/content/inep-divulga-resultados-finais-do-censo-escolar-de-2007/21206> Acesso em: 10 nov 2019.

_____. **Censo do Ensino Superior 2018**. Brasília, 2018. Disponível em: <http://download.inep.gov.br/educacao_superior/censo_superior/documentos/2019/censo_da_educacao_superior_2018-notas_estatisticas.pdf> Acesso em: 10 nov 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Indústria da construção perde 93,6 mil trabalhadores e 564 empresas em 2017**. Brasília, 2019. Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/24627-industria-da-construcao-perde-93-6-mil-trabalhadores-e-564-empresas-em-2017>> Acesso em: 20 out 2019.

_____. **PIB cresce 1,1% em 2018 e fecha ano em R\$ 6,8 trilhões**. 2019. Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/23886-pib-cresce-1-1-em-2018-e-fecha-ano-em-r-6-8-trilhoes>> Acesso em: 27 set 2019.

JUNGMANN, Raul. **Cooperação entre Brasil e União Europeia em matéria de defesa: palavras do Ministro de Estado da Defesa, Raul Jungmann, no almoço com os Embaixadores dos Estados Membros da União Europeia**. Brasília, 2017. Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/arquivos/2017/pronunciamento/fevereiro/brasil_e_uniao_europeia.pdf> Acesso em: 20 set 2019.

KISSINGER, Henry. **Ordem mundial**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2015.

KRAUSE, Keith; WILLIAMS, Michael C. **Broadening the agenda of security studies**: politics and methods. *Mershon International Studies Review*, Vol. 40, No. 2. (Oct., 1996), pp. 229-254. Disponível em: <<https://edisciplinas.usp.br/mod/resource/view.php?id=2305160>> Acesso em: 28 set 2019.

LAZAROU, E; FONSECA, C.; **O Brasil e a União Europeia**: a parceria estratégica em busca de significado. In: Lessa, A. C.; OLIVEIRA, H. A. (Orgs.). *Parcerias estratégicas do Brasil: os significados e as experiências tradicionais*. 1.ed. Belo Horizonte: Fino Traço, 2013.

LESSA, A.C; OLIVEIRA, H. A. **Parcerias estratégicas do Brasil**: os significados e as experiências tradicionais. 1.ed. Belo Horizonte: Fino Traço, 2013.

LOBO-FERNANDES, Luís. **Uma teoria nomotética da política internacional ou a construção da verdade em Waltz**: algumas considerações. *Relações Internacionais*, Lisboa, n. 39, 2013. Disponível em: <http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1645-91992013000300002&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 18 nov 2019

LUGÃO, Ana Clara. **A crise política e econômica no Brasil**: uma análise de conjuntura sob a ótica da opinião pública nos membros plenos do Mercosul. 2016. Disponível em: <<https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/colecao.php?strSecao=resultado&nrSeq=28061@1>> Acesso em: 02 out 2019.

MAFRA, Roberto Machado de Oliveira. **Geopolítica**: introdução ao estudo. São Paulo: Sicurezza, 2006.

MANCEBO, Deise. **Crise político-econômica no Brasil**: breve análise da educação superior. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 38, n. 14, 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010173302017000400875&script=sci_abstract&tlng=pt> Acesso em: 05 out 2019.

MARCHAO, Talita. **Brasil perde protagonismo, e Temer participa do G20 como coadjuvante**. 2018. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/internacional/ultimas-noticias/2018/11/30/em-seu-ultimo-g20-temer-tenta-vender-imagem-de-brasil-estavel-e-aberto.htm>> Acesso em: 10 set 2019.

MARTINS, Estevão de Rezende. **Parcerias almeçadas**: política externa, segurança, defesa e história na Europa. Belo Horizonte: Fino Traço, 2012.

MATOS, Patrícia de Oliveira. **Cooperação Regional em Defesa: as limitações do orçamento militar na América do Sul (2000-2015)**. In: FUCILLE et al (Org.). Forças armadas e sociedade civil: atores e agendas da defesa nacional do século XXI. São Cristóvão: Editora UFs, 2018.

MATTOS, Leonardo Faria. **A Antártica como parte do entorno estratégico brasileiro: revisitando os interesses pelo sexto continente**. In: FUCILLE et al (Org.). Forças armadas e sociedade civil: atores e agendas da defesa nacional do século XXI. São Cristóvão: Editora UFs, 2018.

MEISSNER, Katharina. **The time has come to look at Brazil: the EU's shift from interregional negotiations with Mercosur to a bilateral strategic partner with Brazil**. EUI Working Papers, n. 2015/37, Florence: RSCAS/EUI, 2015. Disponível em: <https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/36119/RSCAS_2015_37.pdf?sequence=1&isAllowed=y> Acesso em: 01 set 2019.

MENDONÇA, Jorge Pessoa de. **A relação entre a política e a economia: suas implicações no sistema financeiro**. Rev. Análise Econômica, v. 18, n. 33, 2000. Disponível em: <<https://seer.ufrgs.br/AnaliseEconomica/article/view/10644/6279>> Acesso em: 02 set 2019.

MIGUEL, Bernardo de. **EUA ameaçam com represálias se Europa levar à frente projetos próprios de defesa**. In: El País, 2019. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2019/05/12/internacional/1557662517_974981.html> Acesso em: 01 nov 2019.

MORAES Y BLANCO, Luis Fernando de. **On the uses and functions of 'strategic partnership' in international politics: implications for agency, policy and theory**. Tese (Doutorado em Filosofia) - Faculdade de Sociologia da Universidade Bielefeld. Bielefeld, 2015. 345 p. Disponível em: <https://pub.uni-bielefeld.de/download/2763241/2763242/Thesis_Blanco_On_the_uses_and_functions_of_strategic_partnership_in_international_politics_.pdf> Acesso em: 02 out 2019.

MORAES, Gustavo Henrique; ALBUQUERQUE, Ana Elizabeth M. de. **As estatísticas da educação profissional e tecnológica: silêncios entre os números da formação de trabalhadores**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2019. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/documents/186968/485287/AS+ESTAT%C3%8DSTICAS+DA+EDUCA%C3%87%C3%83O+PROFISSIONAL+E+TECNOL%C3%93GICA+-+SIL%C3%8ANCIOS+ENTRE+OS+N%C3%9AMEROS+DA+FORMA%C3%87%C3%83O+DE+TRABALHADORES/f90247ac-23b4-4c23-8a61-893d0a8b71ef?version=1.1&download=true>> Acesso em: 10 nov 2019.

MORGENTHAU, Hans J. **A política entre nações: a luta pelo poder e pela paz.** 2003. São Paulo: Editora Universidade de Brasília, 2003.

NAÇÕES UNIDAS. Ataques a civis na Síria podem ser crimes de guerra, alerta chefe de direitos humanos da ONU. Nova York, 2018. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/ataques-a-civis-na-siria-podem-ser-crimes-de-guerra-alerta-chefe-de-direitos-humanos-da-onu/>> Acesso em 01 nov 2019.

_____. **Um mundo mais seguro: a nossa responsabilidade comum.** Nova York, 2004. Disponível em: <https://www.unric.org/html/portuguese/uninfo/panelreport_summary.html> Acesso em: 01 nov 2019.

NETO, Octavio Amorim. **A crise política brasileira de 2015-2016: Diagnóstico, sequelas e profilaxia.** Relações Internacionais, Lisboa , n. 52, dez, 2016. Disponível em: <http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S16459199201600040004&lng=pt&nrm=iso> Acesso em: 05 out 2019.

NEVES, Renato Baumann et al. **Economia internacional: teoria e experiência brasileira.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

NOGUEIRA, João Pontes; MESSARI, Nizar. **Teoria das relações internacionais: correntes e debates.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2005

NONNENBERG et al (Coord.). **Carta de conjuntura.** Nota técnica. Brasília: IPEA, nº 19, 2007. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/porta1/images/stories/PDFs/conjuntura/cc01_completa.pdf> Acesso em: 20 set 2019.

NUNES, Raul Cavedon; RODRIGUEZ, Vitória Gonzalez. **A política externa brasileira de Temer-Serra: retração política e subordinação econômica.** Bol. Conj. Nerint. Porto Alegre. v.1. n. 4. jan/2017. Disponível em: <<https://www.ufrgs.br/nerint/wp-content/uploads/2017/03/POR-Nunes-Rodriguez.pdf>> Acesso em: 20 set 2019.

O GLOBO. **Número de mestres e doutores cresce, mas país continua com média ruim.** 2016. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/sociedade/educacao/numero-de-mestres-doutores-cresce-mas-pais-continua-com-media-ruim-1-19654855>> Acesso em: 20 out 2019.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Relatório Econômico Brasil 2018**. Paris: 2018a. Disponível em: <<http://www.oecd.org/economy/retrato-economico-do-brasil/>> Acesso em: 22 set 2019

_____. **Repensando a Garantia de Qualidade para o Ensino Superior no Brasil**. Paris, 2018b. Disponível em: <http://download.inep.gov.br/acoes_internacionais/ocde/Repensando_a_Garantia_de_Qualidade_para_o_Ensino_Superior_no_Brasil_PT.pdf> Acesso em: 10 nov 2019.

ORTE, Paola de. **Otan completa 70 anos em meio a nova rivalidade com Rússia**. In: O Globo, 2019. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/mundo/otan-completa-70-anos-em-meio-nova-rivalidade-com-russia-23564358>> Acesso em 01 nov 2019.

PAULA, Luis Fernando de; PIRES, Manoel. **Crise e perspectivas para a economia brasileira**. Rev. Estud. São Paulo, v. 31, n. 89, 2017.

PAIVA, Ana Luiza Bravo e. **As dinâmicas lindeiras no século XXI**: os desafios na União Europeia e no Brasil em perspectiva comparada. Fronteiras & Debates, v.. 2,, n.. 2,, 2015. Disponível em: <<https://periodicos.unifap.br/index.php/fronteiras/index>> Acesso em: 01 nov 2019.

PLATAFORMA NILO PEÇANHA. **Resultados**. Brasília, 2019. Disponível em: <<http://resultados.plataformanilopecanha.org/2018/>> Acesso em: 10 nov 2019.

PECEQUILO, Cristina Soreanu; CARMO, Corival Alves do. **O Brasil e a América do Sul**: relações regionais e globais. Rio de Janeiro: Alta Books, 2015

PRADO, Sherri Ladislau de. **A Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN)**: evolução e perspectivas. Rev. Escola de Guerra Naval, n. 11, 2008. Disponível em: <<https://revista.egn.mar.mil.br/index.php/revistadaegn/issue/view/61>> Acesso em: 02 nov 2019.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Human development report**. New York: Oxford University Press, 1994. Disponível em: <http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/255/hdr_1994_en_complete_nostats.pdf> Acesso em: 15 set 2019.

RABELO, Luiz. **Brasil vai aprofundar cooperação em defesa com países da Europa oriental**. In: Brasil, Ministério da Defesa, 2013. Disponível em:

<<https://www.defesa.gov.br/noticias/4455-30-10-2013-defesa-brasil-vai-aprofundar-cooperacao-em-defesa-com-paises-da-europa-central>> Acesso em: 10 set 2019.

RESENDE, Carlos Augusto Rollemberg de. **O Homem, o Estado e a Guerra: uma análise teórica** (resenha). Rev. bras. polít. int., Brasília, v. 47, n. 1, 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292004000100009&lng=en&nrm=iso> Acesso em: 17 nov 2019.

RIBEIRO, Fernando José da S. P. **Reavaliando a vulnerabilidade externa da economia brasileira**. Nota técnica. n. 19. Brasília: IPEA, 2016. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/07112016td_2247.pdf Acesso em: 23 set 2019.

RICUPERO, Rubens. **A diplomacia na construção do Brasil: 1750-2016**. 1. ed. Rio de Janeiro: Versal Editores, 2017;

ROCHA, Raquel Maria de Almeida. **Segurança humana: histórico, conceito e utilização**. 2017. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) - Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/101/101131/tde-08092017-155459/publico/Raquel_Maria_Almeida_Rocha.pdf> Acesso em: 10 set 2019.

ROLDÁN, Félix Sanz. **La diplomacia de defensa: una aproximación desde España**. In: Arbor, v. 651, 2000. Disponível em: <<http://arbor.revistas.csic.es/index.php/arbor/article/view/982/989>> Acesso em: 19 mar 2019.

SANTOS, L. W. **A Ordem Mundial no início do Século XXI na Perspectiva da Teoria Crítica Neogramsciana**. Conjuntura Global, v. 6, n. 1, 2017. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/conjglobal/article/download/51754/31973>> Acesso em: 01 nov 2019.

SARAIVA, José Flávio Sombra. **Revisitando a Escola Inglesa**. Rev. bras. polít. int., Brasília, v. 49, n. 1, 2006 Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292006000100007&lng=en&nrm=iso> Acesso em: 07 nov 2019

SARAIVA, Miriam Gomes. **The Brazil-European Union strategic partnership, from Lula to Dilma Rousseff: a shift of focus**. Rev. bras. polít. int., Brasília, v. 60, n. 1, e009, 2017. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v60n1/1983-3121-rbpi-60-01-e009.pdf>> Acesso em: 01 set 2019.

SAVARESI, Maurício. **Obama vê o Brasil como líder global, mas não se compromete com ambição na ONU**. In: Uol Notícias, 2011. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/internacional/ultimas-noticias/2011/03/19/obama-ve-brasil-como-lider-global-mas-nao-se-compromete-com-ambicao-na-onu.htm>> Acesso em: 22 set 2019.

SEMPA, Francis P. **Hans Morgenthau and the balance of power in Asia: the father of realism in international relations envisioned China's rise, the U.S. rebalance, and the Asian Century**. In: The Diplomat, 2015. Disponível em: <<https://thediplomat.com/2015/05/hans-morgenthau-and-the-balance-of-power-in-asia/>> Acesso em: 01 out 2019.

SERRA, José. **Discurso de cerimônia de transmissão de cargo**. 2016. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas/ministro-das-relacoes-exteriores-discursos/14038-discurso-do-ministro-jose-serra-por-ocasio-da-cerimonia-de-transmissao-do-cargo-de-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores-brasilia-18-de-maio-de-2016>> Acesso em: 04 set 2019.

SILVA, Antônio Ruy Almeida. **A diplomacia de defesa na política internacional**. R. Esc Guerra Naval, Rio de Janeiro, v. 21, n. 2, p. 179 – 202, jul./dez. 2015. Disponível em: <<https://revista.egn.mar.mil.br/index.php/revistadaegn/article/view/171/133>> Acesso em: 15 mar 2019.

_____. **Diplomacia de defesa e diplomacia militar**. In: FUCILLE et al (Org.). Forças armadas e sociedade civil: atores e agendas da defesa nacional do século XXI. São Cristóvão: Editora UFs, 2018.

SILVA, Karine de Souza; COSTA, Rogério Santos da. **Organizações internacionais de integração regional: União Europeia, Mercosul e Unasul**. Editora UFSC. Florianópolis. 2013.

SIMÃO, Ana Regina Falkembach. **“A formação dos quadros diplomáticos brasileiros é uma história de êxito”**. 2019. Disponível em: <<https://gauchazh.clicrbs.com.br/opiniao/noticia/2019/07/a-formacao-dos-quadros-diplomaticos-brasileiros-e-uma-historia-de-exito-cjyabrb0w039901msxfi7lvv.html>> Acesso em: 04 set 2019.

SIRUTAVIČIUS, Vladas. **Lithuanian-polish strategic partnership: genesis and prospects**. In: Lithuanian Foreign Policy Review, v. 17. Disponível em: <<http://lfpr.lt/wp-content/uploads/2015/07/LFPR-7-Sirutavicius.pdf>> Acesso em: 15 mai 2019.

SOARES, Antônio Goucha. **A União Europeia como potência global?** As alterações do Tratado de Lisboa na política externa e de defesa. Rev. Bras. Polít. Int., n. 54, 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-73292011000100006&script=sci_abstract&tlng=pt> Acesso em: 01 nov 2019.

SOUZA JUNIOR, José Reinaldo de C et al (Coord.). **Carta de conjuntura**. Brasília: IPEA, nº 41, 2018. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/181220_cc41_visao_geral.pdf> Acesso em: 25 set 2019.

SOUZA, Matheus et al. **A Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS) e os desafios para a defesa brasileira: uma leitura geopolítica**. 2016. Disponível em: <[http://www.defesa.gov.br/arquivos/ensino_e_pesquisa/defesa_academia/cadn/artigos/XIII_cadn/a_zona_de_paz_e_cooperacao_do_atlantico_sul_\(zopacas\)_e_os_desafios_para_a_defesa_brasileira_uma_leitura_geopolitica](http://www.defesa.gov.br/arquivos/ensino_e_pesquisa/defesa_academia/cadn/artigos/XIII_cadn/a_zona_de_paz_e_cooperacao_do_atlantico_sul_(zopacas)_e_os_desafios_para_a_defesa_brasileira_uma_leitura_geopolitica)> Acesso em 05 out 2019.

STUENKEL, Oliver. **O mundo pós-ocidental: potências emergentes e a nova ordem global**. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

TANNO, Grace. **A contribuição da escola de Copenhague aos estudos de segurança internacional**. Rev. Contexto internacional. 2003, vol.25, n.1. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cint/v25n1/v25n1a02.pdf>> Acesso em: 10 mai 2019.

TEIXEIRA, Ana Maria de Souza. **O papel da mídia na guerra ao terror: o caso da suspeita terrorista na tríplice fronteira Argentina-Brasil-Paraguai**. R. SÉCULO XXI, Porto Alegre, V. 5, No2, Jul-Dez 2014. Disponível em: <<http://seculoxxi.espm.br/index.php/xxi/article/view/75/77>> Acesso em: 15 set 2019.

TRADING ECONOMICS. **Brazil credit ratings**. 2019. Disponível em: <<https://tradingeconomics.com/brazil/rating>> Acesso em 01 out 2019.

TREVERTON, Gregory F.; JONES, Seth G. **Measuring National Power**. Santa Monica: RAND, 2005. Disponível em: <https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/conf_proceedings/2005/RAND_CF215.pdf> Acesso em: 10 set de 2019.

TYUSHKA, Andiy; CZECHOWSKA, Lucyna. **States, International Organizations and Strategic Partnerships**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2019. Disponível em: <https://books.google.com.br/books?id=PDejDwAAQBAJ&pg=PA42&lpg=PA42&dq=routledge+encyclopedia+international+strategic+partnerships&source=bl&ots=mpw6kNydgm&sig=ACfU3U0F5R1WymfTkKDN_4qDAK6D135N2Q&hl=ptBR&sa=X&ved=2ahUKEwjPubb2x_7kAhWLDkGHc79AWMQ6AEwAXoECAoQAQ#>

v=onepage&q=routledge%20encyclopedia%20international%20strategic%20partnerships&f=false> Acesso em: 02 out 2019.

UNIÃO EUROPEIA. Comissão Europeia. **Fundo Europeu de Defesa no bom caminho**: 525 milhões de EUR concedidos para a iniciativa 'Eurodrone' e outros projetos de investigação e industriais conjuntos. Bruxelas, 2019. Disponível em: <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/IP_19_1717> Acesso em: 03 nov 2019.

_____. Comissão Europeia. **Livro Branco sobre o futuro da Europa**. Bruxelas, 2017. Disponível em: <https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/livro_branco_sobre_o_futuro_da_europa_pt.pdf> Acesso em 22 out 2019.

_____. Comissão Europeia. **Tratado da União Europeia**. Bruxelas, 2016. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-Z1aa75ed71a1.0019.01/DOC_2&format=PDF> Acesso em: 15 mai 2019.

_____. Conselho da União Europeia. **7th EU-Brazil Summit**: joint statement. Bruxelas, 2014. Disponível em: <<https://www.consilium.europa.eu/media/23829/141145.pdf>> Acesso em: 05 set 2019.

_____. Conselho da União Europeia. **EU-Brazil Summit Lisbon, 4 July 2007**: joint statement. Bruxelas, 2007. Disponível em: <http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/er/95167.pdf> Acesso em 10 out 2019.

_____. Conselho da União Europeia. **IV European Union-Brazil Summit**: joint statement. Bruxelas, 2010. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/115812.pdf> Acesso em: 28 ago 2019.

_____. Conselho da União Europeia. **Third European Union-Brazil Summit**: joint statement. Bruxelas, 2009. Disponível em: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/er/110440.pdf> Acesso em: 10 set 2019.

_____. Conselho da União Europeia. **V European Union - Brazil Summit**: joint statement. Bruxelas, 2011. Disponível em:

<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/124878.pdf> Acesso em: 03 set 2019.

_____. Conselho Europeu. **Estratégia Europeia em matéria de Segurança**: uma Europa segura num mundo melhor. Bruxelas, 2003. Disponível em: <<https://www.consilium.europa.eu/media/30824/qc7809568ptc.pdf>> Acesso em 02 nov 2019.

_____. Parlamento Europeu. **Política Europeia de Vizinhança**. Bruxelas, 2019. Disponível em: <<http://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/170/politica-europeia-de-vizinhanca>> Acesso em 20 out 2019.

_____. Parlamento europeu. **Política externa**: objetivos, instrumentos e realizações. Bruxelas, 2019. Disponível em: <<http://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/158/politica-externa-objetivos-instrumentos-e-realizacoes>> Acesso em: 01 nov 2019.

_____. Serviço Europeu de Ação Externa. **Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy**. Bruxelas, 2016. Disponível em: <http://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf> Acesso em: 01 nov 2019.

_____. Serviço Europeu de Ação Externa. **The European Union's Global Strategy**: three years on, looking forward. Bruxelas, 2019. Disponível em: <https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eu_global_strategy_2019.pdf> Acesso em: 01 nov 2019.

VIANA, Vítor Rodrigues (Coord.). **Reflexões sobre a Nova “Estratégia Global da União Europeia para a Política Externa e de Segurança”**. Instituto de Defesa Nacional, Policy Paper, n. 8, 2016. Disponível em: <https://www.idn.gov.pt/conteudos/documentos/e-briefing_papers/PolicyPaper8_CarlosGaspar_AnaSantosPinto.pdf> Acesso em 10 nov 2019.

VILLA, Rafael Duarte; SANTOS, Norma Breda dos. **Buzan, Waeber e a Escola de Copenhague**: tensões entre o realismo e a abordagem sociológica nos estudos de segurança internacional. In: MEDEIROS, Marcelo de Almeida et al (Org). *Clássico das Relações Internacionais*. São Paulo: Hucitec, 2010.

VINHAS, Rui. **A importância da revisão da Estratégia Europeia de Segurança**: desafios pós-2008. ResPublica: Revista Lusófona de Ciência Política, Segurança e

Relações Internacionais, n. 12, 2012. Disponível em:
<http://recil.grupolusofona.pt/bitstream/handle/10437/4304/a_importancia_da_revisao_da_estrategia_europeia_de_seguranca.pdf?sequence=1> Acesso em: 10 nov 2019.

WALTZ, Kenneth N. **O homem, o estado e a guerra**: uma análise teórica. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

_____. **Theory of international politics**. Massachusetts: Addison-Wesley Publishing, 1979.

WENDT, Alexander. **The Agent-Structure Problem in International Relations Theory**. *International Organization*, v. 41, n. 3, 1987. Disponível em:
<<http://www.jstor.org/stable/2706749>> Acesso em: 10 nov 2019