

**10º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política**

**“Ciência Política e a Política: Memória e Futuro”**

30 de agosto a 02 de setembro de 2016

Belo Horizonte, MG

Área temática: Política Externa

**O PROCESSO DECISÓRIO DA UNIÃO EUROPEIA EM POLÍTICAS DE SEGURANÇA  
E DEFESA: IMPLICAÇÕES NA AÇÃO EXTERNA EUROPEIA**

**Marília Bortoluzzi Severo**

**Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)**

## **O processo decisório da União Europeia em políticas de segurança e defesa: Implicações na ação externa europeia**

Resumo: O tema deste artigo compreende o processo de tomada de decisão da União Europeia (UE) no que concerne às políticas de segurança e defesa, e sua relação com a ação externa que este ente promove enquanto ator regional. A ideia é compreender quais constrangimentos políticos estão envolvidos nos processos de tomada de decisão que envolvem assuntos securitários e defensivos pela UE, o que passa pela gestão dos interesses dos Estados membros e da própria União, que podem ser conflitantes ou incongruentes. Sugere-se que a dinâmica de concertação de interesses nacionais e comunitários em temas de segurança e defesa pode afetar o desenvolvimento da política externa comunitária e de uma resposta rápida a conflitos. Logo, propõe-se como problema de pesquisa a seguinte questão: quais implicações tem o processo decisório da União Europeia, quanto a assuntos securitários e defensivos, na efetividade de sua ação externa? Nos domínios supracitados, o paradoxo central que sustenta a política europeia engloba os interesses da UE versus os interesses de cada Estado membro. A capacidade coletiva de recorrer ao uso da força, por exemplo, é um tema de custosa harmonização de interesses, principalmente se for considerado que, embora constituam um grupo de muitas semelhanças e algumas diferenças, os Estados membros não partilham todos da mesma história e, então, não visualizam as ameaças da mesma maneira (LAÏDI, 2008b). Cada Estado membro tem uma relação particular com as questões de segurança, privilegiando este ou aquele assunto, o que nem sempre corresponde às preferências da UE. Dessa forma, a Alemanha defende o fortalecimento da PESC; enquanto o Reino Unido e a França possuem maior interesse em cooperações interestatais. Além da diversidade de compreensões sobre as questões de segurança e defesa, o acervo comunitário da UE em política externa é escasso e a maioria dos temas de segurança faz parte de decisões intergovernamentais. Com isso, a resposta única da UE não tem tanto peso e sofre o impacto de preferências de atores internos (Estados) e externos, como a Organização das Nações Unidas (ONU) e a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN). Com a recente escalada de ataques terroristas ao solo europeu (vide os atentados em Paris em 2015 e 2016) e a participação de Estados membros na coalizão de combate ao Estado Islâmico (sob a liderança dos Estados Unidos), torna-se essencial analisar a discussão de questões securitárias e defensivas no seio institucional da UE, com o intuito de compreender a inserção deste processo de integração regional em tais assuntos. Portanto, o problema proposto comporta a seguinte hipótese: as preferências dos Estados membros impactam o processo de tomada de decisão da UE em política securitária e defensiva, prejudicando a efetividade de sua ação externa, por não permitir uma resposta uníssona enquanto ator internacional. Ainda que, em termos de segurança e defesa, note-se uma preocupação crescente com a atuação internacional da União, parece não existir mecanismos institucionais adequados que garantam uma resposta única da UE. O teste desta hipótese é verificado na análise das decisões conduzidas no contexto da Política Externa e de Segurança Comum (PESC), quanto à reforma do setor policial na Bósnia-Herzegovina (BiH), na Macedônia e na Ucrânia, o que gerou missões civis no âmbito da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD). Além disso, com o propósito de mapear as implicações do processo de tomada de decisão no âmbito da PESC e a ação externa da UE, as principais técnicas utilizadas são a pesquisa bibliográfica e documental e a análise de entrevistas. Através de entrevistas com funcionários de instituições europeias, foram colhidos dados sobre a ação externa da UE e sobre os interesses nacionais e comunitários que interferem nessas questões. Espera-se, com isso, a construção de um quadro explicativo do processo decisório da UE quanto à PESC e à PCSD, bem como a identificação dos atores envolvidos nessa dinâmica.

Palavras-chave: União Europeia; política externa; processo de tomada de decisão.

## Introdução<sup>1</sup>

Ao final de década de 1980, a inércia dos países integrantes da então Comunidade Europeia (CE) - que se tornou União Europeia (UE) em 1992 – em intervir nos conflitos separatistas da então República Socialista Federativa da Iugoslávia (SFRY) fez emergir o debate sobre a capacidade de atuação da UE enquanto ator regional. Essa inércia resultou, principalmente, da dificuldade de coordenação de uma ação conjunta que respondesse adequadamente à crise iugoslava.

A dissolução iugoslava teve repercussão nas relações entre a UE e os Estados balcânicos ocidentais e, principalmente, na própria imagem da União como ator responsável pela promoção da paz e da segurança regional. Essa situação gerou uma discussão sobre o papel da Europa na estabilidade do sistema internacional, e colocou na agenda da UE a necessidade de uma relação com os países vizinhos que garantisse a segurança no continente europeu.

Assim, este desafio teve impacto no aprofundamento da integração europeia e no estabelecimento<sup>2</sup> do segundo pilar da UE, a Política Externa e de Segurança Comum (PESC), a qual, mais tarde, viria a ter na Política Externa de Segurança e Defesa (PESD)<sup>3</sup> o seu braço mais visível de interferência na vizinhança europeia. A PESC é a política externa da UE de referência para assuntos de segurança e defesa. Sua nomenclatura pode até soar ingênua e, de certo modo, incorreta, visto que os Estados membros têm total liberdade para agir de forma independente em suas relações externas [e mesmo via Organização das Nações Unidas (ONU) ou Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN)]. Entretanto, a PESC trata-se mais de uma tentativa de alinhamento de posições do que de uma política prescritiva.

No que concerne a questões de segurança, então, a capacidade de atuação da UE tem sido alvo de debates desde a sua criação. Os Estados membros tendem a perseguir seus próprios interesses dentro do sistema intergovernamental e, muitas vezes, eles são conflitantes, o que pode dificultar a adoção de uma posição única e a tomada de ação. Assim, é possível sugerir que a capacidade de atuar em assuntos de segurança (*security actorness*) da UE pode ser limitada pela diversidade de interesses estratégicos entre os Estados membros e pela falta de um aparato institucional adequado para coordenar interesses conflitantes.

---

<sup>1</sup> Este *paper* é um texto provisório, parte de uma pesquisa pós-doutoral em andamento. Favor não citar sem a permissão da autora. Email para contato: marília\_bortoluzzi@yahoo.com.br

<sup>2</sup> Como aponta Ferreira-Pereira (2008), é preciso lembrar que a PESC, de fato, é fruto de um longo processo de construção de uma comunidade europeia de segurança, sendo o ponto de partida disso a discussão sobre a Cooperação Política Europeia, no início da década de 1950.

<sup>3</sup> A PESD teve sua denominação alterada para Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) por meio do Tratado de Lisboa, em 2009.

Tendo isso em vista, surge a necessidade de se compreender o processo de tomada de decisão que envolve assuntos securitários e defensivos pela UE, o que passa pela gestão dos interesses dos Estados membros e da própria União. Sugere-se que a dinâmica de conciliação de interesses nacionais e comunitários<sup>4</sup> em temas de segurança e defesa pode afetar o desenvolvimento da política externa comunitária e de uma resposta rápida a conflitos. Logo, propõe-se como problema de pesquisa a seguinte questão: quais implicações tem o processo decisório da União Europeia, quanto a assuntos securitários e defensivos, na efetividade de sua ação externa?

Essa questão de pesquisa leva à sugestão de que as preferências dos Estados membros podem impactar o processo de tomada de decisão da UE em política securitária e defensiva, prejudicando a sua efetividade enquanto ator internacional. Então, a fim de verificar a validade desta hipótese, o presente estudo traz uma abordagem construída em direção à análise da ação externa da UE dentro do contexto da PESC e da PCSD. Logo, com o propósito de mapear as implicações do processo de tomada de decisão no âmbito da PESC e a ação externa da UE, as principais técnicas utilizadas são a pesquisa bibliográfica e documental e a análise de entrevistas. Através de entrevistas com funcionários de instituições europeias, foram colhidos dados sobre a ação externa da UE e sobre os interesses nacionais e comunitários que interferem nessas questões. Espera-se, com isso, a construção de um quadro explicativo do processo decisório da UE quanto à PESC e à PCSD, bem como a identificação dos atores envolvidos nessa dinâmica.

## **1. Política externa da União Europeia como política pública**

Para compreender a política externa da UE, é preciso, inicialmente, definir os principais conceitos que a circundam e sua forma de análise. Desde que a política externa pode ser definida como “a soma das relações externas oficiais conduzidas por um ator independente (geralmente um Estado) nas relações internacionais” (HILL, 2003: 03); não apenas o Estado é objeto dos estudos de política externa, como mostram Salomón e Pinheiro (2013):

Se tradicionalmente esse governo específico era um governo nacional, o legítimo responsável pela elaboração da política externa do Estado, nas últimas décadas os diversos processos de descentralização e regionalização

---

<sup>4</sup> Na falta de melhor termo, utiliza-se a locução adjetiva "comunitário/a/os/as" para se referir aos assuntos da UE, ainda que se saiba que alguns destes se tratam de domínios intergovernamentais (competência preponderante dos Estados membros – por exemplo: questões de segurança e defesa), enquanto outros se tratam de domínios verdadeiramente comunitários (competência preponderante da UE – por exemplo: política comercial).

associados à globalização têm feito com que outros níveis de governo diferentes do nacional (supranacionais ou subnacionais) desenvolvam suas próprias políticas externas, tornando-se assim objetos válidos da Análise de Política Externa (SALOMÓN E PINHEIRO, 2013:41).

Nesse sentido, partindo do entendimento da política externa como uma política pública, e sendo que UE efetivamente produz políticas em sua atividade externa, é adequado examinar a política externa da UE enquanto unidade de análise. É importante, porém, notar a diferença entre política externa e a mera ação externa: esta última abrange qualquer tipo de contato de um governo com outro para além de suas fronteiras (isto é, não configura necessariamente uma *policy*), já a primeira constitui uma política pública e, como processo complexo, é afetada por demandas e conflitos dos grupos domésticos em sua elaboração (SALOMÓN E PINHEIRO, 2013).

A política externa é vista como uma decisão ou uma série destas que gera uma política pública com foco externo. Então, a forma pela qual essa decisão é tomada pode afetar o seu conteúdo - daí a importância do estudo do processo de tomada de decisão (*decision-making process*). Essas decisões são tomadas por indivíduos (decisores) através da compreensão que estes possuem de determinados problemas e contextos, e sofrem a influência de estímulos internos e externos. Com isso, segundo Hill (2003), a análise conjunta de fatores domésticos e sistêmicos inseridos no complexo sistema de decisão de níveis variados que configura o *decision-making* da política externa permite entender os diferentes comportamentos dos atores no sistema internacional.

No caso da União Europeia, a interação entre os ambientes doméstico e internacional molda e delimita ainda mais as suas opções de política externa, já que esta, em última instância, depende do consenso entre os Estados membros para ser transformada em ação. Não obstante, as decisões envolvidas neste processo não são formadas espontaneamente em cada Estado membro, e sim tomadas por quem tem a legitimidade para tal. O papel dos decisores de política externa é relevante para compreender como ocorre o *decision-making* e que interesses permeiam esse processo. Estes decisores, em última análise, são seres humanos, afinal, “tudo o que ocorre entre as nações e através delas se baseia em *decision makers* humanos agindo individualmente ou em grupos” (HUDSON, 2005: 1). Nesse caso, uma abordagem psicológica talvez seja a primeira ideia que vem à mente para compreender como os seres humanos percebem e reagem ao mundo à sua volta. Entretanto, isso também pode ser entendido por meio da análise de políticas públicas.

Defendendo a aplicabilidade da metodologia de análise de políticas públicas para a política externa, Figueira (2009) delineia um modelo explicativo, a partir de Clarke e White

(1989), em que um sistema complexo de ações forma o processo decisório em política externa. Nesse sistema, os *inputs*, ações ou contextos que influenciam os resultados políticos, constituindo demandas que atuam sobre os *policy makers*, são enviados à máquina ou aparelho do Estado (a caixa decisória estatal, também conhecida como *blackbox*) e acabam por gerar *outputs* (respostas às demandas). Estes últimos podem criar novos *inputs*, e assim há uma dinâmica circular e sistêmica. No entanto, como a autora ressalta, "a interação sistêmica entre as variáveis não pode ser considerada a partir de uma relação determinística de causalidade" (FIGUEIRA, 2009: 39), pois instituições, regras e expectativas interferem nos *inputs* e são filtradas dentro da caixa decisória do Estado com vistas à resposta mais adequada em política externa.

Este modelo de análise pode ser aplicado na compreensão do complexo processo de tomada de decisão em política externa da UE. *Inputs* de diversos níveis (nacional, regional, supranacional) e advindos de diversos atores (Estados membros, sociedade civil, ONGs, grupos de interesse) são avaliados e filtrados no sistema decisório da UE e são convertidos em *outputs* que podem gerar políticas públicas com foco externo.

Seguindo este raciocínio, é indispensável identificar quais instituições avaliam e filtram estes *inputs*, isto é, quais instituições tomam decisões na UE e como funciona o seu processo decisório em política externa. Dito de outro modo, é necessário avaliar como a UE é governada de fato.

## 2. Instituições e governança na União Europeia

O sistema decisório europeu é um aparato complexo e de difícil compreensão. Pergunte-se a qualquer cidadão como esse processo funciona e a resposta será, no mínimo, embaraçosa. Para entendê-lo, é preciso conhecer, de início, o seu aparato institucional.

|  |
|--|
| <b>PARLAMENTO EUROPEU</b>  |
| É a representação democrática da União Europeia, com membros que se agrupam em função das suas afinidades políticas e não por nacionalidade. |
| Quem participa   |
| Eurodeputados, eleitos pelos cidadãos dos Estados membros por sufrágio universal direto para um mandato de 5 anos.                           |
| Divisões   |
| 1. Comitê de Assuntos Exteriores (AFET)<br>2. Subcomissão dos Direitos do Homem (DROI)   |

|  |
|--|
| <p>3. Subcomissão da Segurança e da Defesa (SEDE)</p> <p>4. Comitê do Desenvolvimento (DEVE)</p> <p>5. Comitê do Comércio Internacional (INTA)</p>   |
| <p><b>CONSELHO EUROPEU</b></p>   |
| <p>Desempenha duas funções: definir a direção e as prioridades políticas gerais e resolver questões que, pela sua complexidade ou sensibilidade, não podem ser resolvidas em um nível inferior da cooperação intergovernamental.</p>   |
| <p>Quem participa</p>  |
| <p>Chefes de Estado ou de Governo de cada Estado membro, o Presidente da Comissão Europeia e o Presidente do Conselho Europeu.</p>   |
| <p><b>CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA</b></p>   |
| <p>Também chamado de Conselho de Ministros. Entidade jurídica única. Qualquer uma das suas 10 divisões pode adotar um ato do Conselho que seja da competência de outra divisão. Por isso, nos atos legislativos adotados pelo Conselho, não se faz referência à divisão.</p> <p>No Conselho, os trabalhos são preparados pelo Comitê de Representantes Permanentes (COREPER), composto por representantes dos Estados membros (em geral, embaixadores) e presidido pelo Estado membro que ocupa a Presidência do Conselho.</p>   |
| <p>Quem participa</p>  |
| <p>Ministros dos Estados membros relacionados ao tema de cada divisão.</p>   |
| <p>Divisões</p>  |
| <p>1. Conselho dos Assuntos Gerais (CAG)<br/> <i>* mandato especial para coordenar a preparação das reuniões do Conselho Europeu</i></p> <p>2. Conselho das Relações Exteriores (CRE)<br/> <i>* mandato especial para a ação externa da UE, que abrange desde a política externa e a defesa até o comércio, a cooperação para o desenvolvimento e a ajuda humanitária. O Conselho define e executa a política externa e de segurança da UE, com base nas orientações formuladas pelo Conselho Europeu. As reuniões são presididas pelo Alto Representante da União Europeia para a Política Externa e de Segurança Comum</i></p> <p>3. Conselho (Assuntos Econômicos e Financeiros) (Ecofin)</p> <p>4. Conselho (Justiça e Assuntos Internos) (JAI)</p> <p>5. Conselho (Emprego, Política Social, Saúde e Consumidores) (EPSCO)</p> <p>6. Conselho (Competitividade) (COMPET)</p> <p>7. Conselho (Transportes, Telecomunicações e Energia) (TTE)</p> <p>8. Conselho (Agricultura e Pesca)</p> <p>9. Conselho (Ambiente)</p> <p>10. Conselho (Educação, Juventude, Cultura e Desporto) (EJCD)</p> |
| <p><b>COMISSÃO EUROPEIA</b></p>  |
| <p>Representa e defende os interesses da UE no seu conjunto, através da supervisão e execução das políticas da UE. Suas principais tarefas são: propor nova legislação ao Parlamento e ao Conselho; gerir o orçamento e os fundos da UE; garantir o cumprimento da legislação da UE (em</p>  |

|  |
|--|
| conjunto com o Tribunal de Justiça); representar a UE no nível internacional.  |
| Quem participa   |
| 28 Comissários, um por cada país da UE, com mandato de cinco anos. A nomeação de todos os Comissários, incluindo o Presidente, está sujeita à aprovação do Parlamento Europeu. |
| <b>COMITÊ ECONÔMICO E SOCIAL EUROPEU</b>   |
| <b>COMITÊ DAS REGIÕES</b>  |
| <b>BANCO EUROPEU DE INVESTIMENTO</b>   |
| <b>TRIBUNAL DE JUSTIÇA EUROPEU</b>   |
| <b>TRIBUNAL DE CONTAS</b>  |

Tabela 1. Instituições da União Europeia. Fonte: União Europeia, 2014.

A complexidade do aparato da UE fica evidente se comparada às estruturas institucional e decisória dos Estados membros. As instituições mostradas acima, até o Tratado de Lisboa, permeavam o *framework* de três pilares que consolidavam as políticas públicas da UE. Assim, a política externa comunitária, de modo geral, era articulada em três níveis: a dimensão comunitária do primeiro pilar, o âmbito intergovernamental do segundo pilar e o ambiente doméstico dos Estados membros. Após a reforma promovida pelo Tratado de Lisboa, a divisão estrutural em pilares desapareceu, mas isso não significa que foi adotado um processo único de formulação e implementação de políticas.

De qualquer forma, é possível identificar um certo padrão no *decision-making process* da UE, como pode ser visto abaixo:



Figura 1. *Decision-making process* da União Europeia. Fonte: elaboração própria.



A adoção de leis na UE ocorre através de uma variedade de procedimentos, embora a maior parte da legislação europeia precise ser de iniciativa da Comissão, com posterior aprovação pelo Conselho. Tais procedimentos variam conforme a área da *policy* em questão. Em termos gerais, porém, o direito exclusivo de iniciativa legislativa da Comissão é incomum, na medida em que ela não possui voto na adoção de políticas, o que lhe confere uma influência legislativa marginal (DAVITER, 2011). Além disso, ela não pode ser vista, simplesmente, como o órgão executivo da UE, já que divide o poder de tomada de decisão com o Conselho e o Parlamento em alguns assuntos. Ainda, o poder executivo da Comissão é mitigado em termos de implementação e cumprimento das políticas públicas da UE, o que depende, sobretudo, dos Estados membros.

Contudo, a posição de destaque na fase de iniciativa da produção de políticas leva à reflexão de que a organização interna da Comissão e a sua distribuição de responsabilidades afetam o processo de tomada de decisão da UE, bem como a forma pela qual os assuntos se tornam pauta da sua agenda. O mesmo pode ser dito de outras instituições europeias, que possuem uma lógica organizacional tão ou mais complexa, como o Conselho ou o Parlamento, o que dificulta até mesmo o trabalho de pesquisadores sobre o assunto: “as complexidades não resolvidas continuam a colidir com a nossa capacidade de formular teorias preditivas sobre o processo político da UE, sem o conhecimento dos aspectos políticos em jogo” (DAVITER, 2011: 13).

### **3. Segurança e defesa na estrutura institucional da UE**

A política externa europeia pode ser vista por três perspectivas, conforme Smith (2006). A primeira delas é uma abordagem materialista, que reflete os interesses dos Estados membros, e pela qual a política externa seria um veículo para cooperação e um repositório para interesses de segunda ordem. Por outro viés, as escolhas e preferências dos Estados membros são moldadas e alteradas pela dinâmica cooperativa da política externa da UE, que configura um sistema de controle com diversas camadas de institucionalização (SMITH, 2006). Um terceiro ângulo desconsidera o processo interativo da política externa e centra-se na forma pela qual o discurso da política externa da UE produz padrões de articulação e comunicação.

Seja qual for a abordagem escolhida, em relação aos temas de segurança e defesa, o protagonismo da política externa fica a cargo do Conselho Europeu (que define orientações gerais e estratégias) ou do Conselho da União Europeia (que elabora e executa medidas de ação), já que são temas intergovernamentais. O Parlamento e a Comissão pouco ou nada podem definir, efetivamente, no domínio da segurança. As decisões são tomadas em sessões

fechadas no âmbito dos Conselhos, cabendo à Comissão somente a parte executiva no que diz respeito à União. A regra de tomada de decisão em ambos os Conselhos é a unanimidade em questões de segurança, defesa e cooperação policial e judicial (outros assuntos podem ser decididos por maioria qualificada ou maioria simples).

Até 2009, a ação externa conjunta em assuntos de segurança e defesa consubstanciava o segundo pilar de sustentação da UE, conhecido como Política Externa e de Segurança Comum, instituído pelo Tratado de Maastricht. Com o advento do Tratado de Lisboa e a abolição da estrutura em pilares, a PESC se tornou mais um elemento da ação externa da União, somada a outras políticas de relações exteriores. Mas isso não alterou o processo decisório da PESC, que continua a ser definida por decisões unânimes do Conselho de Ministros ou do Conselho Europeu. Em realidade, a fusão dos pilares ocorreu para que a Comunidade Europeia (primeiro pilar) desaparecesse como estrutura e desse lugar a uma União Europeia com personalidade jurídica - antes de Lisboa, somente a Comunidade Europeia possuía tal atributo.

Outra meta do Tratado foi reforçar as estruturas políticas da ação internacional da UE, conferindo-lhes mais coerência e visibilidade. Para isso, foi criado o cargo de Alto Representante da União para a Política Externa e a Política de Segurança, com a responsabilidade de executar as estratégias e decisões em relação à PESC, tomadas pelos Conselhos. Também é dever do Alto Representante informar e consultar o Parlamento sobre a aplicação da PESC. Ressalte-se que a PESC se insere nas competências particulares<sup>5</sup> da UE, conforme o artigo 24 do TUE. Logo, a União dispõe de competência sobre todos os domínios relativos à PESC, definindo e implementando essa política por meio tanto do Presidente do Conselho Europeu como do Alto Representante (ambos podem representar a UE no âmbito da PESC).

Em relação ao processo de tomada de decisão nos domínios da PESC, os Estados membros e o Alto Representante possuem iniciativa, com o apoio da Comissão. Os atos que podem ser adotados na PESC não possuem natureza legislativa, mas sim instrumental. Antes

---

<sup>5</sup> O Tratado sobre o Funcionamento da UE esclarece que existem três tipos distintos de competência: a) competências exclusivas (artigo 3º): domínios nos quais somente a União pode legislar e adotar atos vinculantes. Os Estados membros limitam-se a aplicar tais atos (salvo se autorizados pela União a adotar algum); b) competências partilhadas (artigo 4º): tanto a UE quanto os Estados membros podem adotar atos vinculantes. Entretanto, os Estados membros somente podem exercer a sua competência se a UE não tiver exercido a sua, ou tenha decidido não o fazer; c) competências de apoio (artigo 6º): o poder legislativo é reservado aos Estados membros. A União só pode intervir para apoiar, coordenar ou completar a ação destes. Além dessas três competências explicitadas no TFUE, existem competências particulares, como a cláusula de flexibilidade do artigo 352 e a PESC, no artigo 24º (UNIÃO EUROPEIA, 2014).

de Lisboa, a PESC possuía como instrumentos “estratégias”, “posições” e “ações” comuns; hoje, estes foram consolidados em um único instrumento a ser adotado pelos Conselhos: as “decisões”, que podem se referir a interesses, objetivos estratégicos, posições e formas de aplicação destes. A adoção de atos legislativos na PESC é estritamente proibida.

Mais uma inovação do Tratado de Lisboa diz respeito às "cláusulas-ponte específicas", com vistas à aplicação do processo legislativo ordinário a domínios para os quais os Tratados tinham previsto um processo legislativo especial. Assim, tais cláusulas permitem que decisões possam ser adotadas por maioria qualificada em atos que deveriam ser adotados por unanimidade. Os parlamentos nacionais não dispõem de direito de oposição a isso, ao contrário do que ocorre com a "cláusula-ponte geral" (que é aplicável a todas as políticas da UE e deve ser autorizada por decisão unânime do Conselho Europeu).

A cláusula-ponte específica sobre a PESC sugere, no artigo 31 do TUE, que o Conselho delibera por maioria qualificada: 1) na adoção de uma decisão que defina uma ação ou posição da União com base numa decisão do Conselho Europeu sobre os interesses e objetivos estratégicos da União, referida no n. 1 do artigo 22; 2) em decisão que defina uma ação ou posição sob proposta do Alto Representante, apresentada na sequência de um pedido específico que o Conselho Europeu lhe tenha dirigido por iniciativa própria ou por iniciativa do Alto Representante; 3) sempre que adote qualquer decisão que dê execução a uma decisão que defina ações ou posições da União; 4) quando nomear um representante especial para questões políticas específicas, sob proposta do Alto Representante. Decisões tomadas no domínio da defesa ou que tenham implicações militares, no entanto, continuam a exigir unanimidade.

Para assistir o mandato do Alto Representante, em conjunto com o Comitê Político e de Segurança (CPS), foi criado o Serviço Europeu de Ação Externa (SEAE)<sup>6</sup>, o qual atua como órgão diplomático da UE. O SEAE pode ser visto como o primeiro serviço diplomático supranacional, com as funções de apoiar o Alto Representante para assegurar a coerência e coordenação da ação externa da UE e assistir o Presidente do Conselho Europeu e do Conselho da UE e os membros da Comissão no desempenho das suas funções, assegurando a cooperação com e entre os Estados membros. Sua composição abrange funcionários dos serviços do Secretariado-Geral do Conselho e da Comissão e pessoal dos serviços diplomáticos nacionais, e a rede das delegações da UE em todo o mundo faz parte da estrutura do SEAE.

---

<sup>6</sup> Para mais informações sobre o SEAE, consultar Dialer, Neisser e Opitz (2014).

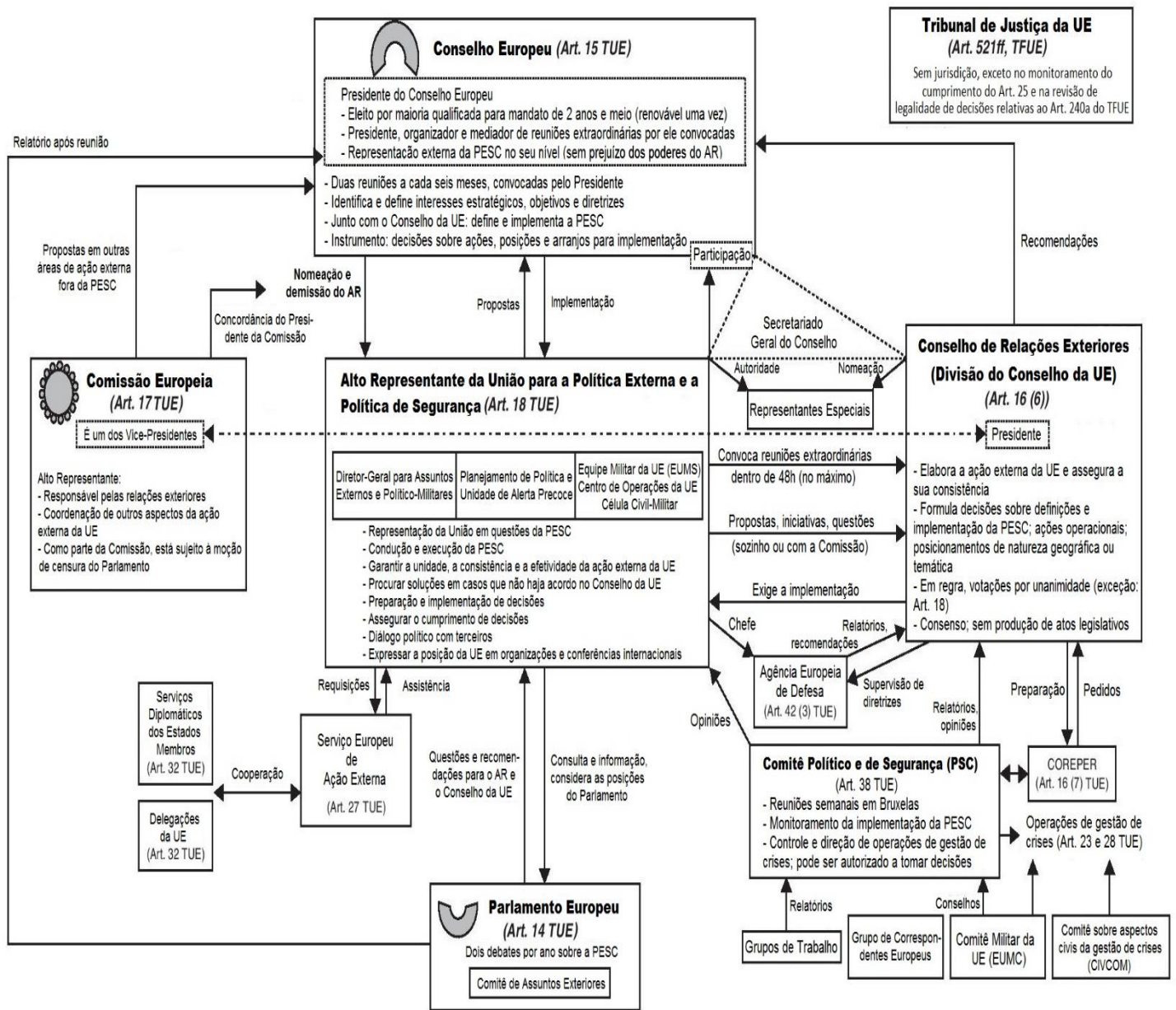


Figura 2. A arquitetura institucional da PESC/PCSD no Tratado de Lisboa. Fonte: Toje, 2010, p. 17 (adaptado).

O CPS, por sua vez, é um organismo com sede em Bruxelas, formado por um representante (em geral, um embaixador) de cada Estado membro mais um representante da Comissão, que se reúne semanalmente. Segundo Howorth (2011), o CPS foi criado para corrigir a falta de permanência do pessoal envolvido em questões de segurança e garantir um ambiente de trabalho de continuidade e estabilidade, pelo que tem se tornado, gradualmente, um tomador de decisão e formador de perfil crucial para a PESC. Em pesquisa realizada por meio de entrevistas com membros do CPS, Howorth (2011) conclui que, acima de tudo, os membros do Comitê o encaram como um fórum em que o principal objetivo é a busca do consenso.

Além disso, o Tratado de Lisboa consagrou como domínio do Conselho da UE a Política Comum de Segurança e Defesa, que substituiu a Política Externa de Segurança e Defesa<sup>7</sup> de 1999. A PESD havia surgido da necessidade de a UE assumir seu papel no sistema internacional de forma a responder rapidamente às crises internacionais, por meio de uma atuação autônoma apoiada por forças militares eficientes (SOARES, 2011).

Por seu turno, a PCSD é mais ampla e abrange a mobilização de diversos instrumentos, como armamentos, capacidade de policiamento, integração e assistência cultural, grupos de batalha, transporte estratégico, pessoal especializado em justiça e direitos humanos, dentre outros recursos necessários para a construção e desenvolvimento de capacidades estatais. Conforme Howorth (2011), a PCSD “está emergindo gradualmente - e continua constantemente a evoluir - como uma gama única, vasta e sem precedentes de instrumentos militares e civis voltados para o desafio pós-moderno da gestão das crises internacionais” (HOWORTH, 2011: 92).

Em sentido contrário, Chappell (2012) argumenta que o desenvolvimento da PCSD tem sido dificultado em razão das diferentes posições dos Estados membros quanto ao uso da força, o que pode ser visto em questões como a Guerra do Iraque de 2003, e devido à relação entre a UE e a OTAN. Além disso, outros desafios que a PCSD enfrenta envolvem as diferentes concepções de ameaça que cada Estado membro possui, cortes no orçamento militar, ausência de vontade política e a dependência das duas principais potências militares da UE: a França e o Reino Unido. Como Chappell enfatiza, “os Estados membros são claramente essenciais para o desenvolvimento da PCSD, em especial devido à importância da vontade política em fazê-la avançar” (CHAPPELL, 2012: 11).

A PCSD conta com novos instrumentos a partir do Tratado de Lisboa, como a realização de cooperações reforçadas, a cooperação estruturada permanente, a cláusula de defesa mútua e a renovação das missões de Petersberg. As cooperações reforçadas foram criadas pelo Tratado de Amsterdam, mas somente com Lisboa podem ser aplicadas à PCSD; trata-se de cooperação entre alguns Estados membros (pelo menos nove deles), em vista a um objetivo, sem a necessidade da participação de todos eles. Funciona como uma formação de *clusters* em torno de um determinado assunto. Já a cooperação estruturada permanente tem natureza continuada e apenas pode ocorrer entre Estados com capacidades militares elevadas (por exemplo, que possam oferecer unidades de combate em curto prazo). Como Soares (2011) sublinha, “a cooperação estruturada permanente tem vocação para servir de veículo para a

---

<sup>7</sup> Um excelente estudo da PESD sob a ótica de diferentes perspectivas teóricas pode ser encontrado em Kurowska e Breuer (2012). Outra pesquisa, ainda sob a denominação PESD, é oferecida por Grevi, Helly e Keohane (2009).

criação de uma defesa comum da União" (SOARES, 2011: 101), ainda com o apoio de eventuais forças multinacionais, conhecidas como Euroforças<sup>8</sup>.

A cláusula de defesa mútua consta no artigo 42, número 7 do TUE e é um reforço à solidariedade entre os Estados membros frente a ameaças externas. Logo, se um Estado membro for alvo de agressão armada em seu território, os outros Estados-Membros têm a obrigação de prestar-lhe auxílio e assistência por todos os meios possíveis. Tal disposição corrobora a cláusula de solidariedade constante no artigo 222 do TFUE, pela qual os Estados membros devem atuar em conjunto caso um deles seja alvo de um ataque terrorista ou de uma catástrofe, seja ela natural ou de causa humana.

As missões de Petersberg referem-se à autorização da UE para proceder a missões humanitárias e de evacuação, de manutenção e restabelecimento da paz, de gestão de crises, de desarmamento e aconselhamento militar e de estabilização de conflitos. Tais missões podem, inclusive, envolver a luta contra o terrorismo, por dispositivo expresso do Tratado de Lisboa. No entanto, de acordo com Soares (2011), "o alargamento do âmbito de intervenção das missões civis e militares que a União poderá realizar não vem resolver, todavia, a discordância que alguns Estados membros apresentam quanto ao conteúdo preciso das operações" (SOARES, 2011: 98). Há uma certa divergência em relação à abrangência das missões em que a UE pode se envolver: enquanto o Reino Unido defende conflitos de fraca intensidade, em uma perspectiva restritiva, a França é a favor do envolvimento da UE em qualquer tipo de intervenção.

Para facilitar a compreensão da dinâmica da política externa da UE em relação à segurança, uma definição dos principais termos utilizados pode ser encontrada na tabela seguinte:

|   |
|---|
| <p><b>Política Externa e de Segurança Comum – PESC (<i>Common Foreign and Security Policy – CFSP</i>):</b> é a política externa da UE, com foco em questões de segurança e defesa, diplomacia e ação externa.</p>   |
| <p><b>Política Comum de Segurança e Defesa – PCSD (<i>Common Security and Defence Policy – CSDP</i>):</b> parte integrante da PESC, com foco em aspectos militares, de defesa e de gestão civil de crises.</p>  |
| <p><b>Alto Representante da União para a Política Externa e a Política de Segurança – AR (<i>High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy – HR</i>):</b> pessoa responsável por conduzir a PESC, coordenar e assegurar a coerência da ação externa da UE, presidir o Conselho de Política Externa e ser vice-presidente da Comissão Europeia.</p> |

<sup>8</sup> As Euroforças mais atuantes são: EUROFOR (forças terrestres de Espanha, França, Itália e Portugal); EUROCORPS (forças terrestres da Alemanha, Bélgica, Espanha, França e Luxemburgo); EUROMARFOR (forças marítimas de Espanha, França, Itália e Portugal); Grupo Aéreo Europeu (forças aéreas da Alemanha, Bélgica, Espanha, França, Itália, Países Baixos e Reino Unido).

|   |
|---|
| <b>Serviço Europeu de Ação Externa – SEAE (<i>European External Action Service – EEAS</i>):</b> organismo funcionalmente autônomo que auxilia o Alto Representante no desempenho do seu mandato.  |
| <b>Comitê Político e de Segurança – CPS (<i>Political and Security Committee – PSC</i>):</b> organismo permanente criado para acompanhar a situação internacional nos domínios abrangidos pela PESC e para contribuir com a definição de políticas e o monitoramento de sua implementação.          |
| <b>Conselho de Relações Exteriores (<i>Foreign Affairs Council</i>):</b> é a configuração do Conselho da União Europeia responsável por assuntos de política externa, defesa e desenvolvimento. É presidido pelo Alto Representante.  |
| <b>Representante Especial da UE – REUE (<i>EU Special Representative – EUSR</i>):</b> pessoa nomeada para representar a União em determinadas regiões e países e promover esforços de consolidação da paz, estabilidade e Estado de Direito.  |
| <b>Colégio Europeu de Segurança e Defesa – CESD (<i>European Security and Defence College – ESDC</i>):</b> rede de instituições de formação, incluindo o European Union Institute for Security Studies (EUISS), bem como instituições nacionais, especializadas em políticas de segurança e defesa. |
| <b>Delegação da UE (<i>EU delegation</i>):</b> corpo diplomático que representa a União Europeia em organizações internacionais e países terceiros.   |

Tabela 2. Principais noções de Política Externa e de Segurança da União Europeia. Fonte: General Secretariat of the Council, 2014.

Outras instituições também afetam a dinâmica da PESC. O papel dos serviços de inteligência, por exemplo, é crucial, segundo Hill (2003), para quem o uso de materiais de inteligência, advindo tanto de operações externas como de contra inteligência doméstica, é um dos elementos-chave na produção de política externa. Além disso, o Tribunal de Justiça europeu pode exercer um papel marginal de intervenção na PESC, através do controle jurisdicional em duas exceções: a verificação da legalidade de medidas restritivas tomadas pela UE contra pessoas singulares ou coletivas e o controle em relação ao respeito das atribuições das instituições europeias quando da aplicação da PESC.

#### 4. O processo decisório da UE em segurança e defesa x a ação externa da UE

A crítica mais comum à UE é a falta de coordenação em termos de política externa. A efetividade na busca de objetivos comuns seria limitada, em princípio, pelo arcabouço complexo e não coordenado de políticas públicas e instrumentos. Em 2006, Grant já identificava cinco grandes deficiências na política externa da UE: ausência de uma estratégia comum, presidência rotatória sobrecarregada de responsabilidades, falta de responsabilização, ausência de coerência e regulações financeiras restritivas (GRANT, 2006). As reformas promovidas pelo Tratado de Lisboa, em 2009, buscaram atender a todos esses pontos, mas ainda não se pode dizer que estes problemas foram resolvidos. No mesmo sentido, Toje (2008) argumenta que a principal razão para a ineficiência da PESC é a ausência de procedimentos de tomada de

decisão capazes de superar atos de dissidência, o que torna a UE um ator de política externa inconsistente e inefetivo.

Logicamente, como processo de integração em contínua reformulação, levará algum tempo para que a UE possa lidar com essas questões. É preciso lembrar que a política externa da UE não é o produto de um ator central, mas sim de uma dinâmica variada de decisões e coalizões entre os Estados membros, os quais podem agir fora do *framework* comunitário. Como Neyer (2012) ironiza, mesmo com o papel do Alto Representante na política externa, "ainda não há um número de telefone único para o qual uma potência estrangeira possa discar para falar com o ator responsável pelo planejamento estratégico e implementação da conduta da UE em assuntos internacionais" (NEYER, 2012: 177).

Tratando da efetividade da UE como ator de política externa, Hill (1993) sugere que existe uma distância entre a sua capacidade limitada em efetivar políticas (e de seus Estados membros em agir militarmente) e as expectativas de seu protagonismo no cenário internacional, o que pode ser chamado de *capability-expectations gap*. Há, obviamente, uma grande distância entre o que pode ser feito, o que é preciso ser feito e o que os Estados membros estão realmente dispostos a fazer. Mais recentemente, Toje (2008) atualizou este conceito para a ideia de *consensus-expectations gap*, que indica a brecha entre a expectativa do que os Estados membros podem fazer e o quão dispostos ao consenso sobre isso eles estão, mesmo com o desenvolvimento da PESC e da PESD.

Em outro viés, Hyde-Price (2006) oferece uma análise neorrealista da PESC/PESD com ênfase nos determinantes sistêmicos da política externa da UE. Ele argumenta que a criação da PESD é fruto de mudanças sistêmicas na distribuição estrutural de poder no espaço europeu, em parte por causa da evolução da configuração mundial de poder (bipolar-unipolar-multipolar), em parte devido a constrangimentos internos relativos aos interesses dos Estados membros. Nessa perspectiva, a UE não é vista como um ator, mas sim como um veículo para os interesses coletivos dos Estados que a compõem. Não se pode esquecer que os Estados membros podem optar por vários canais através dos quais se pode fazer política externa, em busca de seus interesses nacionais: a UE, outras instituições internacionais (como a ONU e a OTAN), ou canais bilaterais.

Nesse sentido, é necessário se questionar por que grandes potências, com capacidade militar independente, unem-se deliberadamente para criar instituições que limitam seu planejamento militar autônomo, como a PESC e a PCSD. Para Weiss (2011)<sup>9</sup>, a resposta está

---

<sup>9</sup> Outra análise da PCSD em função das preferências dos atores nacionais pode ser vista em Milzow (2012).



na formação de preferências e custos de transação na emergência da PCSD como instituição de segurança. Conforme este autor, a preferência estatal de internacionalizar parte do monopólio da força, cuja função é resolver problemas como a proteção contra ameaças militares externas, segue o seguinte raciocínio: a prestação de segurança por parte de um organismo como a UE reduz custos de transação presentes e antecipados (WEISS, 2011).

Seguindo a lógica inversa, Thomas (2011) pondera que os Estados membros superam preferências divergentes e chegam a um acordo sobre políticas comuns porque seus comportamentos de *policy-making* são constrangidos pela capacidade de resposta às normas materiais e processuais da UE. Desse modo, eles "perseguem suas preferências de política externa dentro de um ambiente institucional que estimula certas práticas de negociação e legitima certos resultados substantivos, enquanto desencoraja e deslegitima outros" (THOMAS, 2011: 5). Então, haveria um espectro comum entre as preferências estatais que possibilitaria o alcance de uma política externa comum - para alguns, o *winset* estará em um ponto ótimo do espectro; para outros, estará em um ponto mais abaixo. A razão disso estaria na existência de normas e compromissos anteriores entre os Estados membros sobre negociações de política externa.

Por outro lado, os mecanismos internos que permitem a atuação externa da UE devem ser analisados dentro do seu quadro institucional, como lembra Joana (2007). O modelo institucional europeu pode não ser sempre consistente e estar sujeito a alterações a cada nova adesão, mas oferece uma perspectiva organizada e funcional de como a atuação europeia deve ser projetada em cada domínio.

Ainda, como Haldén (2011) afirma, embora seja recente abordar a UE como ator de segurança, ela sempre foi um sistema de segurança, afinal, surgiu em torno dessa questão, ou seja, como uma forma de garantir a preservação dos Estados membros no período pós Segunda Guerra Mundial. A UE seria, então, uma solução para os problemas de segurança diferente das quais o Estado-nação poderia oferecer (HALDÉN, 2011), assim como Milward (1992) já havia concluído: "a evolução da Comunidade Europeia desde 1945 tem sido uma parte integrante da reafirmação do Estado-nação como um conceito organizacional" (MILWARD, 1992: 02). Sem o processo de integração, alguns Estados europeus, provavelmente, não teriam resistido até os dias de hoje.

Não obstante, apesar de fenômeno de integração exclusivo, a UE ainda não apresenta uma resposta única para as questões globais, o que afeta a promoção de suas normas e valores comuns e seu reconhecimento como um soft power player no cenário internacional. A UE se desenvolve num ambiente de interdependência internacional, que requer a adoção de

políticas transnacionais, dada a crescente atuação de outros atores internacionais. E esse ambiente exige voz comum para temas de domínio global, com vistas à estabilidade de um ente como protagonista internacional

A definição própria da UE como *soft power* é uma escolha deliberada baseada em uma lógica racional, como indica Fettweiss (2011). Ele sugere que as questões percebidas como ameaças pela UE não evidenciam a necessidade de um comportamento *hard power* nem requerem a construção de uma grande força militar europeia - pelo contrário, caso uma ameaça de tal intensidade fosse detectada, certamente os Estados membros dariam conta de construir um aparato de defesa militar. Então, escolher agir como *soft power*, dando ênfase a normas e valores na resposta política, é apenas uma decorrência consciente de como a UE visualiza as ameaças no sistema internacional contemporâneo.

A capacidade militar europeia seria, assim, reativa e correspondente ao tipo de desafio que a União e seus membros enfrentam. Além disso, embora a UE, como bloco, não possua capacidade militar visível, é necessário lembrar que seus Estados membros, individualmente, investem em capacidade militar de forma considerável, mesmo que ela seja orientada mais para operações de gestão de crises do que para a tradicional defesa de território. O aparato militar de gestão de crises, inclusive, permite que a UE comporte-se como um *hard power*, mas o mais importante é, na verdade, o seu aparato civil de gestão de crises, que inclui adoção de políticas, equipes de resgate, organismos judiciais e assistência econômica e financeira. É o seu papel civil, e não militar, que se sobressai em momentos de gestão de crises.

De qualquer modo, a tendência é de que a UE dificilmente faça uso de um comportamento *hard power* tradicional. A única hipótese suscetível de fazer isso acontecer seria através da adoção de algum tipo de federalização de sua política externa (LAÏDI, 2008b), de forma que as decisões de *power politics* não exigissem consenso. Em um sistema político federal, questões de segurança e defesa estão intimamente ligadas à soberania estatal e, nesse caso, seria mais fácil haver convergência de interesses nacionais em uma eventual necessidade de resposta militar ofensiva.

Contudo, mesmo nessa hipótese, seria difícil fugir do paradoxo central que envolve a política europeia: os interesses da UE versus os interesses de cada Estado membro. A capacidade coletiva de recorrer ao uso da força é um tema de custosa harmonização de interesses, principalmente se for considerado que, embora constituam um grupo de muitas semelhanças e algumas diferenças, os Estados membros não partilham todos da mesma história e, então, não visualizam as ameaças da mesma maneira (LAÏDI, 2008b). Cada Estado

membro tem uma relação particular com as questões de segurança, privilegiando este ou aquele assunto, o que nem sempre corresponde às preferências da UE.

Em termos de segurança e defesa, o principal foco dos Estados membros da UE que pertencem ao Leste Europeu e ainda não fazem parte da OTAN é a adesão a esta. A Alemanha, em outro viés, defende o fortalecimento da PESC/PCSD; o Reino Unido e a França concentram-se em cooperações interestatais. Além da diversidade de compreensões sobre as questões de segurança e defesa, o *acquis communautaire* da UE em política externa é escasso e a maioria dos temas de segurança faz parte de decisões intergovernamentais. Com isso, a resposta única da UE não tem tanto peso e sofre o impacto de preferências de atores internos (Estados) e externos, como a ONU e a OTAN.

### **Considerações finais**

Em razão da dificuldade de consenso entre os Estados membros sobre como agir em relação à Iugoslávia, os conflitos de dissolução acabaram mostrando que somente uma resposta política coordenada e uma Europa unida econômica e politicamente poderiam afastar a guerra do território europeu. Este estudo, então, teve como objetivo problematizar o processo de tomada de decisão da União Europeia em matéria de segurança e de defesa e sua relação com a ação externa que ela promove como um ator regional.

A PESC e a PCSD abrangem os temas securitários contemporâneos mais cruciais e apresentam um quadro estrutural bastante organizado para isso. Aliás, em uma primeira análise, os principais problemas parecem decorrer de questões macrodimensionais, como as relações entre UE, Estados membros e a OTAN, e não do aparato institucional, como mostra Howorth (2014):

Ao contrário de outras áreas de políticas, os principais desafios da PCSD decorrem da falta de uma liderança central e propósito comum, e não de falhas do design institucional. Paralelamente, o relacionamento disfuncional da UE com a OTAN tem reduzido a PCSD a um esforço de gestão civil de crises na ampla vizinhança da UE. Avançando, a UE deveria capitalizar os esforços de integração sub-regional nesta área, mantendo a UE como um todo como o ponto de referência básico e o quadro comum para uma integração mais profunda entre grupos de Estados membros. (HOWORTH, 2014: 1).

Não obstante o argumento sobre a falta de efetividade dos instrumentos da PESC/PCSD e a ausência de uma política externa comum da UE na prática, ainda é possível considerar que o *framework* de segurança que a UE oferece é um ponto de partida relevante para analisar o papel que a EU pode exercer na política global em questões de segurança e defesa. De fato, há

um grande impacto da individualidade dos Estados membros. Cada um deles é autônomo para perseguir uma política externa própria em temas de segurança, ainda que o alinhamento com a Política Externa de Segurança Comum da UE seja desejável. A PESC, aliás, tem se mostrado um quadro estrutural muito mais teórico do que prático: ela serve para embasar e enquadrar as ações e decisões da UE em âmbito externo; já a PCSD, estrutura de defesa, legitima as missões europeias de *peacekeeping*.

Na verdade, tudo indica que o papel que a UE irá assumir no cenário internacional dos próximos anos tende a ser o de um modelo normativo, embora isso não signifique um observador passivo das mudanças no sistema internacional. Como Grant (2007) observa, são as ações da UE, em especial a atuação em sua política externa, que irão determinar se ela será capaz de influenciar atores como os EUA, a China e a Rússia.

### Referências bibliográficas

- ANDREWS, David M. Geopolitics and European Integration Theory. Prepared for presentation at the March 2011 **Conference of the European Union Studies Association**, Boston, Massachusetts.
- BACHE, Ian; GEORGE, Stephen; BULMER, Simon. **Politics in the European Union**. 3<sup>rd</sup> edition. Oxford: Oxford University Press, 2011.
- BELLAMY, Richard; CASTIGLIONE, Dario. Normative Theory and the European Union: Legitimising the Euro-polity and its Regime. **Queen's Papers on Europeanisation** No 13/2001.
- BEREND, Ivan T. **Europe Since 1980**. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2010.
- BRETHERTON, C.; VOGLER, J. **The European Union as a Global Actor**. Londres: Routledge, 2007.
- CHAPPELL, Laura. **Germany, Poland and the Common Security and Defence Policy: Converging Security and Defence Perspectives in an Enlarged EU**. London, UK: Palgrave Macmillan, 2012.
- DENNISON, S.; GOWAN, R.; KUNDNANI, H.; LEONARD, M.; WITNEY, N. Why Europe needs a new global strategy. **European Council on Foreign Relations Brief Policy** n. 90, October 2013.
- DIALER, Doris; NEISSER, Heinrich; OPITZ, Anja (eds.). **The EU's External Action Service: Potentials for a one voice Foreign Policy**. Innsbruck, Austria: Innsbruck University Press, 2014.
- EUROPEAN UNION. **A Secure Europe In A Better World: European Security Strategy**. Brussels, 12 December 2003. Disponível em: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>
- FERREIRA-PEREIRA, L. C. The Common Foreign and Security Policy of the European Union: The Anatomy of a Novel Process. **Cena Internacional**, 10(2), pp. 37-54, 2008.
- FETTWEISS, C. Free riding or restraint? Examining European grand strategy. **Comparative Strategy**, 30, 316–332, 2011.
- GRANT, Charles. **Europe's blurred boundaries: Rethinking enlargement and neighbourhood policy**. London: Centre for European Reform, 2006.
- GREVI, Giovanni; HELLY, Damien; KEOHANE, Daniel (eds.). **European Security and Defence Policy: The First 10 Years (1999-2009)**. Paris: The European Union Institute for Security Studies, 2009.

- GROENLEER, M.; VAN SCHAİK, L. United we stand? The European Union's international actorness in the cases of the International Criminal Court and the Kyoto Protocol. **Journal of Common Market Studies** 45(5): 969–998, 2007.
- HALDÉN, Peter. **Stability without Statehood**: Lessons from Europe's History before the Sovereign State. London, UK: Palgrave Macmillan, 2011.
- HILL, C.; SMITH, M. **International Relations and the European Union**. Oxford, UK: Oxford University Press, 2005.
- HILL, Christopher. The Capability-Expectations Gap, or Conceptualizing Europe's International Role. **Journal of Common Market Studies**, Volume 31 (3), 305–328, 1993.
- HILL, Christopher. **The changing politics of foreign policy**. Hampshire, New York: Palgrave Macmillan, 2003.
- HOWORTH, Jolyon. The Political and Security Committee: A Case Study in "Supranational Intergovernmentalism". In: DEHOUSSE, Renaud (ed.). **The "Community Method"**: Obstinate or Obsolete?. London, UK: Palgrave Macmillan, 2011.
- HYDE-PRICE, Adrian. Normative power Europe: a realist critique. **Journal of European Public Policy**, 13.2, March 2006, p. 231.
- JOANA, Helder Filipe de Carvalho Joana. O Conceito Estratégico da União Europeia. **Negócios Estrangeiros**, 11.1, Julho de 2007, pp. 114-149.
- JUPILLE, J.; CAPORASO, J. States, agency and rules: The European Union in global environmental politics. In: RHODES, Carolyn (Ed.). **The European Union in the World Community**. London, UK: Lynne Rienner Publishers, Inc., 1998.
- KUROWSKA, Xymena; BREUER; Fabian (ed.). **Explaining the EU's Common Security and Defence Policy**: Theory in Action. London, UK: Palgrave Macmillan, 2012.
- LAÏDI, Zaki. **EU Foreign Policy in a Globalized World**: normative power and social preferences. Routledge: 2008. (2008a).
- LAÏDI, Zaki. **Norms over Force**: The Enigma of European Power. Palgrave Macmillan, 2008. (2008b).
- MALAMUD, Andrés. Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional. In: SAIZ ARNAIZ, Alejandro et all (coord). **Las implicaciones constitucionales de los procesos de integración en América Latina**: un análisis desde la Unión Europea. Onãti, Espanha: Instituto Vasco de Administración Pública, 2011.
- MANNERS, Ian. European communion: political theory of European union. Paper prepared for the **Biennial Conference of the US European Union European Studies Association (EUSA)**, Boston 3-5 March 2011.
- MILWARD, Alan. **The European rescue of the nation-state**. London: Routledge, 1992.
- MILZOW, Katrin. **National Interests and European Integration**: Discourse and Politics of Blair, Chirac and Schröder. London, UK: Palgrave Macmillan, 2012.
- NEYER, Jürgen. **The Justification of Europe**: A Political Theory of Supranational Integration. Oxford: Oxford University Press, 2012.
- ROSAMOND, Ben. **Theories of European Integration**. Houndsmills: MacMillan, 2000.
- ROSAMOND, Ben. (European) Integration Theory, EU Studies and the Sociology of Knowledge. Paper presented to the **8<sup>th</sup> Biennial Conference of the European Union Studies Association**, Nashville, TN, 27-29 March 2003.
- SALOMÓN, Mónica; PINHEIRO, Letícia. Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Vol.56, n.1, pp. 40-59, 2013.
- SJOSTEDT, Gunnar. **The External Role of the European Community**. Farnborough: Saxon House, 1977.

SOARES, Antonio Goucha. A União Europeia como potência global? As alterações do Tratado de Lisboa na política externa e de defesa. **RBPI** 54 (1): 87-104, 2011.

THOMAS, Daniel. The Challenge of EU Foreign Policy. In: THOMAS, Daniel (ed.). **Making EU Foreign Policy: National Preferences, European Norms and Common Policies**. London, UK: Palgrave Macmillan, 2011.

TOJE, Asle. The consensus–expectations gap: explaining Europe's ineffective foreign policy. **Security Dialogue**, 39(1), 121–141, 2008.

UNIÃO EUROPEIA. **Site oficial (2014)**. Link: <http://ec.europa.eu/>

WALLERSTEIN, Immanuel. **O universalismo europeu: a retórica do poder**. São Paulo: Boitempo, 2007.

WEISS, Moritz. **Transaction Costs and Security Institutions: Unravelling the ESDP**. London, UK: Palgrave Macmillan, 2011.

WIENER, Antje; DIEZ, Thomas. **European Integration Theory**. 2nd edition. Oxford, UK: Oxford University Press, 2009.