

7 .o. Seminário de Graduação e Pós-Graduação em Relações Internacionais da Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI)

Data e Local do Evento

2024, Porto Alegre

Área temática: Instituições e Regimes Internacionais

A PARCERIA ESTRATÉGICA BRASIL - UNIÃO EUROPEIA: AGENDA AMBIENTAL

Demetrius Cesário Pereira (ESPM e Centro Universitário Belas Artes de São Paulo)

Resumo expandido

As relações entre o Brasil e a União Europeia remontam à própria criação do bloco, nos anos 1990. O relacionamento alcançou um novo patamar em 2007, com o estabelecimento de uma parceria estratégica entre os dois atores. O meio ambiente, por sua vez, tem sido um tema importante das relações internacionais, como ilustra o Acordo de Paris, de 2015. Apesar do entendimento comercial entre Mercosul e UE anunciado em 2019, durante o governo Bolsonaro, divergências aparentes passaram a reger as discussões ambientais da parceria. Notícias de queimadas na Amazônia provocaram reações europeias, que passaram a cobrar maiores obrigações de caráter ambiental nas negociações para implementação do que fora acordado com o Mercosul. O auge da discussão assistiu à troca de farpas pessoais entre os presidentes francês, Emanuel Macron, e brasileiro, Jair Bolsonaro. Com o início do terceiro mandato de Luiz Inácio Lula da Silva (“Lula III”) no Brasil, em 2023, veio a expectativa de que as relações com os europeus melhorassem, especialmente no tocando ao meio ambiente. A visita de Macron ao Brasil, em março de 2024, parece ter finalmente colocado para trás as rugas do governo anterior. Desse modo, o trabalho pretende responder à pergunta: De que forma o governo Lula III modifica a Parceria Brasil-União Europeia em assuntos ambientais? A pesquisa parte da hipótese de que a política externa brasileira, com o governo Lula III, passou a convergir de forma mais substancial com a posição europeia em temas ambientais. O objetivo geral seria esclarecer as modificações na relação Brasil-Europa no que tange ao meio ambiente. Como objetivos específicos, primeiramente procura-se refletir sobre aspectos teórico-conceituais da área de análise de política externa. Em segundo lugar, o trabalho busca traçar um histórico da parceria desde 2007 até 2022, como foco no meio ambiente. Por fim, pretende-se comparar esse período com os primeiros 15 meses do mandato Lula III. Para a investigação do problema, utiliza-se de método histórico, em especial *process tracing*, caracterizando-se a política externa ambiental brasileira entre 2007, início da parceria estratégica, até o fim do mandato de Jair Bolsonaro, em 2022. Além disso, o método comparativo auxiliará na confrontação com a posição de Lula III, até o final da visita de Macron, em 2024. A pesquisa bibliográfica será de grande relevância, bem como documental, com base em acordos, discursos e outras fontes primárias e secundárias. Desse modo, a pesquisa levanta evidências que verifiquem a hipótese de que o governo Lula III levou a uma maior convergência ambiental no âmbito da Parceria Brasil-União Europeia.

O presente artigo pretende investigar a possível mudança de posição do Brasil em relação à União Europeia (UE) em questões ambientais a partir do terceiro mandato de Luís Inácio Lula da Silva (Lula III). As relações entre o Brasil e a Europa remontam à época da colonização das Américas, com a chegada dos portugueses em 1500. Apesar disso, a União Europeia somente passou a existir em 1993, como sucessora da Comunidade Europeia, dos anos 1950. Desde a criação do bloco, o Brasil manteve boas relações com os europeus. Apesar disso, em 2007 o relacionamento alcançou um novo patamar, com o estabelecimento da Parceria Brasil-UE, prevendo a realização de cúpulas anuais.

Desse modo, a pesquisa tem como objetivo geral esclarecer a relação entre Brasil e UE no campo ambiental. Na primeira parte, reflete-se sobre aspectos teórico-conceituais, especialmente análise de política externa, sistema, sociedade e atores internacionais, com foco na sociedade verde global. Em segundo lugar, traça-se um histórico da Parceria Estratégica Brasil-UE, com foco nas questões ambientais, até o governo Bolsonaro, auge das divergências no assunto. Por fim, o governo Lula III é abordado em seus primeiros 15 meses, até a visita de Emmanuel Macron, presidente da França, principal crítico do Brasil no tema.

Assim, o texto busca identificar se a aparente mudança na política externa verde brasileira aproximou o Brasil da União Europeia, envolvendo questões como o Mercosul. Com base em pesquisa bibliográfica e documental e utilizando-se dos métodos *process tracing* e comparativo, procura-se comparar o relacionamento entre Brasil e União Europeia antes de Lula III com o período posterior, com o intuito de identificar uma aproximação, com foco no campo ambiental.

1. Aspectos teórico-conceituais: análise de política externa, sistema, sociedade e atores internacionais

O presente trabalho parte da hipótese que a mudança de governo pode impactar na política externa de um Estado. Além disso, a pesquisa analisa a política externa de uma organização internacional, a União Europeia, e suas interações com um Estado soberano, o Brasil. No campo das relações internacionais, os Estados são considerados os principais atores, especialmente para autores da corrente realista. As organizações intergovernamentais podem ter sua importância, como para a escola liberal. Roberto Keohane e Joseph Nye, expoentes da corrente institucionalista neoliberal, apontam para a emergência de novos atores além dos países, tanto supra como subnacionais, com a aceleração do processo de interdependência.

No âmbito estatal, atores internos podem impactar a política externa, como por exemplo a mudança de governo, especialmente quando há mudança radical do partido político dominante no país. Além disso, outros atores domésticos podem exercer influência, como os

grupos de interesse, que devem ser analisados no presente caso, tanto do lado brasileiro como europeu.

A análise de política externa europeia torna-se ainda mais complexa. Por um lado, os Estados membros da organização devem ser considerados, especialmente os mais poderosos, como Alemanha e França, além de seus atores domésticos. Por outro lado, as ações de funcionários supranacionais também devem ser levadas em conta, especialmente dos líderes da instituição, como os presidentes da Comissão e Conselho Europeu.

A relação entre os dois atores internacionais, além de tomar em conta a política externa de ambos, se insere no sistema internacional e na sociedade internacional, sofrendo a influência de outros agentes. O sistema internacional seria composto pelo conjunto de atores internacionais, que interagem entre si. Sua principal característica seria anarquia, ou seja, a ausência de um governo global. Já a sociedade internacional estaria inserida nesse sistema, com o diferencial de que existem interesses, normas, instituições e valores comuns, responsáveis por conferir mais ordem às relações internacionais. Um desses valores seria o meio ambiente, dando origem ao regime verde global.

Os regimes internacionais seriam instituições, formas de cooperação entre Estados, compostos por regras em uma área específica das relações internacionais. Em geral, eles são compostos por tratados internacionais. O regime ambiental global tem como espinha dorsal a Convenção sobre Mudanças Climáticas, fruto da ECO-92, conferência organizada pelo Brasil. Esse tratado criou regras mundiais apoiadas no conceito de desenvolvimento sustentável e previu conferências anuais para o detalhamento de suas normas, as COPs (conferências das partes). A COP-3, realizada pelo Japão em 1997, deu origem ao Protocolo de Kyoto, que previu metas de redução da emissão de carbono com base no princípio da “responsabilidade comum, porém diferenciada”. Com isso, os países em desenvolvimento foram dispensados de cumprir com as metas. A COP-21, presidida pela França em 2015, resultou no Acordo de Paris, em que os países emergentes se obrigaram a cumprir metas, porém menos ambiciosas que os países ricos.

Assim, no presente trabalho adota-se o conceito de sociedade verde global, representada pelo grupo de Estados cumpridores das regras ambientais internacionais. Nesse sentido, os países que se afastam dessas normas estariam se distanciando da sociedade internacional, estando ainda assim inseridos no sistema internacional. Para Hedley Bull, principal autor da escola inglesa das relações internacionais, a sociedade internacional teria alguns valores fundamentais. O primeiro deles seriam a preservação do sistema, seguida pela manutenção de seus componentes, os Estados. Desse modo, caso algum Estado ameace a existência do sistema, ele poderia até mesmo ser sacrificado em nome do conjunto. Hoje, podemos identificar algumas ameaças sistêmicas, como as armas nucleares e pandemias.

No nosso caso, a destruição ambiental poderia, em última instância, à extinção do sistema global. Se tal ameaça tivesse origem em um Estado soberano, este correria o risco de ser considerado um Estado pária (*rogue state* em inglês). Tal nação, ao descumprir regras globais como o Acordo de Paris, poderia estar colocando em risco o sistema internacional. Desse modo, o enquadramento do Brasil como *rogue state* por parte da UE faz parte da pesquisa.

2. Histórico da Parceria Brasil-União Europeia na área ambiental (2007-2022)

Conforme já destacado, este artigo visa analisar os impactos dos temas ambientais na Parceria Estratégica UE-Brasil, que inicialmente previa a realização de cúpulas anuais entre os dois atores. Para esse fim, a primeira parte desta seção abrange um breve histórico das três primeiras conferências, que ocorreram sob a égide da União Europeia pré-reforma. Tais reuniões tornaram-se regulares em 2007, quando o Brasil foi reconhecido pela UE como um "parceiro estratégico". A iniciativa partiu do lado europeu: em maio de 2007, a Comissão recomendou o estabelecimento da Parceria Estratégica. O Brasil seria o último dos países BRICs a se encontrar com a Europa em uma cúpula. No semestre seguinte, os europeus atuaram através de Portugal, que ocupava a Presidência rotativa de seis meses do Conselho Europeu, instituição que reúne os líderes do bloco.

A Cúpula de Lisboa pode ser considerada a conferência mais importante já realizada entre o Brasil e a União Europeia. Esta afirmação se baseia no fato de que tal reunião criou a Parceria Estratégica Brasil - União Europeia. Nas reuniões de cúpula, há um encontro dos Presidentes dos países, no caso de governos presidencialistas. Assim, o ex-presidente brasileiro Lula da Silva estava presente. A União Europeia, por sua vez, é representada por dois presidentes, o Presidente do Conselho Europeu e o Presidente da Comissão Europeia, os principais órgãos do bloco, um deliberativo e o outro executivo. Um aspecto muito importante para entender esta análise é o funcionamento da Presidência do Conselho Europeu pré-Lisboa. Como acontece com várias organizações internacionais, um Estado-membro assume a Presidência do bloco por um semestre em regime de rodízio, auxiliando no trabalho dos servidores civis da instituição, que muitas vezes não são capazes de realizar as tarefas sozinhos. Neste caso, a Presidência do Conselho Europeu coube a Portugal, que, com seus laços especiais com o Brasil, liderou a Europa nessa abordagem, através de seu Primeiro-Ministro José Sócrates.

De acordo com Karine Souza Silva, "estrategicamente, a ascensão brasileira no cenário internacional e na pirâmide de interesses de Bruxelas é o mesmo que elevar a posição de Portugal e da língua portuguesa na Europa e no mundo". Em suma, os líderes mais importantes a se reunirem na Cúpula seriam: de um lado, o Presidente brasileiro, e do outro, os Presidentes da Comissão Europeia e do Conselho Europeu. A existência de dois

presidentes para a Europa é algo semelhante à divisão de poder entre o Chefe de Estado (Presidente do Conselho Europeu) e o Chefe de Governo (Presidente da Comissão) em sistemas parlamentares¹. Além disso, estas reuniões também contaram com a participação de outros atores, tanto governamentais como da sociedade civil, convidados a assistir às discussões. Na primeira cúpula em 2007, dois documentos devem ser destacados: a declaração oficial e a declaração empresarial. O início do primeiro destaca as principais autoridades presentes:

O Sr. José Sócrates, Primeiro-Ministro de Portugal, na qualidade de Presidente do Conselho Europeu, apoiado pelo Secretário-Geral/Alto Representante do Conselho da União Europeia, Sr. Javier Solana, e o Sr. José Manuel Durão Barroso, Presidente da Comissão Europeia, e o Sr. Luiz Inácio Lula da Silva, Presidente da República Federativa do Brasil, realizaram hoje uma reunião em Lisboa. A Sra. Benita Ferrero-Waldner, Comissária de Relações Exteriores, o Sr. Peter Mandelson, Comissário de Comércio Externo, o Embaixador Celso Amorim, Ministro das Relações Exteriores do Brasil e o Sr. Luís Amado, Ministro de Estado e Ministro dos Negócios Estrangeiros de Portugal também participaram da reunião.²

É digno de nota que o Sr. Sócrates é o principal anfitrião da reunião, sendo a primeira autoridade mencionada no documento. Outro ponto importante é que, apesar da aproximação entre o Brasil e a UE tenha gerado desconfiança nos outros parceiros do MERCOSUL, oficialmente as partes visam "fortalecer as relações entre a UE e o MERCOSUL" (Declaração Conjunta, 2008, p. 195). Em entrevista, Lula tenta aliviar as suspeitas: "E o Brasil é um parceiro, o Brasil não quer ser o canal, o Brasil quer ser apenas um parceiro para facilitar essas negociações" (RESENHA, 2008, p 609.). Além disso, o documento destaca a reunião de negócios, sempre realizada paralelamente à Cúpula, além do intercâmbio entre povos, especialmente o programa Erasmus Mundus: "As duas partes saúdam a realização, em Lisboa, em 4 de julho de 2007, da primeira Mesa Redonda Empresarial Brasil-UE, de que participarão empresas brasileiras e europeias". Assim, percebe-se que a reunião de negócios é realizada na mesma data, após a emissão da declaração oficial.

Outro ponto importante da Cúpula foi o jantar oferecido pelo Chefe de Estado português. Segundo declaração da Chancelaria brasileira: "Na noite do dia 4, o Presidente de Portugal, Aníbal Cavaco Silva, oferecerá jantar em homenagem ao Presidente Lula, com a presença de diversos Chefes de Estado e de Governo dos países da União Europeia" (RESENHA, 2008, P. 194). Entre os líderes presentes estavam o Presidente da França,

¹ O Presidente da Comissão (e o Colégio de Comissários) é responsável perante o Parlamento Europeu e pode ser demitido pelos deputados, que também nomeiam a Comissão. O Presidente do Conselho Europeu é eleito pelos líderes do bloco, sem interferência parlamentar. Ele é responsável pela representação externa da UE em termos de Política Externa e de Segurança Comum (PESC), enquanto o Presidente da Comissão representa a União em assuntos comunitários, como o comércio. Para detalhes, consultar PEREIRA, 2012.

² CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. Cúpula UE-Brasil. 2007. p. 1. Disponível em http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/er/95167.pdf Acessado em 30/06/2016.

Nicolas Sarkozy, e os Primeiros-Ministros da Itália, Romano Prodi (ex-Presidente da Comissão Europeia) e da Espanha, José Luis Zapatero. A participação de tais líderes na cúpula conferiu um peso ainda maior ao encontro, refletindo o prestígio que o Brasil tem com estes países. Além disso, pode significar que esses governos não querem entregar completamente à UE seus contatos com representantes brasileiros, ofuscando os líderes das instituições europeias. Assim, a capacidade de atuação internacional do bloco é prejudicada, já que começa a competir com outros Estados em relação ao Brasil. Por outro lado, a presença de outros líderes alivia a influência excessiva de Portugal na cúpula. Também vale mencionar que Portugal presidiu as negociações do Tratado de Lisboa, assinado em 13 de dezembro do mesmo ano.

Na segunda cúpula, realizada no Brasil, na cidade do Rio de Janeiro, em 22 de dezembro de 2008, seguiram-se em grande parte os padrões estabelecidos em Lisboa. Naquela ocasião, a Presidência do Conselho Europeu foi ocupada pela França, e é por isso que o Presidente francês Nicolas Sarkozy acompanhou o Presidente Barroso ao Brasil, ambos recebidos por Lula. Deve-se notar que no caso francês é o Presidente, não o Primeiro-Ministro, quem representa a UE, devido ao sistema semipresidencialista no país.

Esta conferência resultou em dois documentos importantes: uma declaração conjunta e um plano de ação para os próximos anos. Importa notar que o plano assume a existência de cúpulas anuais. No que tange à cooperação regional, destaca a integração entre a UE e a América Latina e Caribe (ALC) e o MERCOSUL. Em mais de trinta páginas, o documento deixa claro que há uma relação mais estreita entre o Brasil e a UE, levando a um maior reconhecimento da UE como ator global, especialmente nas áreas e assuntos tratados especificamente. Portanto, tentou-se resumir aqui o documento na tentativa de identificar quais são os assuntos em que a UE tem capacidade de negociar com terceiros. Por exclusão, as questões não abordadas neste documento continuam sob controle dos Estados-membros da UE, que ainda detêm certas prerrogativas soberanas cada vez mais difíceis de determinar. Assim, conclui-se que a Declaração Conjunta e o Plano de Ação Conjunto reforçam o status da UE no cenário internacional, especialmente nas questões em que foram acordadas. Portanto, os membros do bloco devem seguir o plano, caso contrário, não estão cumprindo com os acordos internacionais.

Apesar deste fortalecimento da UE como ator internacional, levanta-se a hipótese de que um Estado-membro ainda exerce algum controle sobre o bloco e pode até defender seus próprios interesses em detrimento do grupo. Este seria o caso do Estado que detém a Presidência rotativa. Sarkozy não parece ter influenciado diretamente a Cúpula em prol dos interesses franceses. No entanto, o fato de ele acumular a Presidência da França e do Conselho Europeu parece ter causado algumas distorções na agenda em favor da França. Na noite da cúpula, por exemplo, Sarkozy encontrou-se com a comunidade francesa no Rio e

lançou o “Ano da França” no Brasil. No dia seguinte, o presidente francês parecia ter abandonado completamente suas funções de Presidente do Conselho Europeu, estando envolvido na assinatura de contratos militares e comerciais de interesse da França, para a produção de helicópteros, submarinos e óculos de visão noturna para uso militar. Além disso, planejou vender aviões de combate e um trem de alta velocidade (TGV) no trecho Rio-São Paulo, e negociou acordos envolvendo fronteiras com a Guiana Francesa, educação, ciência e tecnologia, entre outros.

A terceira cúpula ocorreu sob a última presidência rotativa do Conselho Europeu, que foi liderada pelo Primeiro-Ministro sueco Fredrik Reinfeldt. Por isso, Estocolmo sediou as reuniões, em 6 de outubro de 2009, menos de 2 meses antes da entrada em vigor do Tratado de Lisboa (1º de dezembro). A Declaração Conjunta destaca: “os líderes discutiram questões globais, situações regionais e internacionais e o fortalecimento das relações UE-Brasil e, em particular, o estado de implementação do Plano de Ação Conjunta UE-Brasil adotado na segunda Cúpula no Rio de Janeiro em dezembro de 2008”³. Além disso, a declaração oficial afirma:

Os líderes da cúpula concordaram em facilitar o intercâmbio de informações com o objetivo de permitir que ambas as partes aproveitem as oportunidades recíprocas para investimentos públicos e privados. Nesse contexto, observaram com satisfação os resultados da terceira Cúpula Empresarial UE-Brasil realizada em Estocolmo, em 6 de outubro de 2009.⁴

Nesta seção, até agora, a intenção foi analisar a participação dos representantes nacionais nas três primeiras cúpulas Brasil-UE, uma vez que antecederam a entrada em vigor do Tratado de Lisboa. Dessa forma, verificou-se que a rotatividade da Presidência do Conselho Europeu parece influenciar a representação dos interesses nacionais nas referidas reuniões, uma vez que os atores do país em exercício da Presidência em geral ocuparam um papel de destaque nas reuniões. No entanto, a defesa dos interesses nacionais, principalmente do país que exerce a Presidência sobre os interesses europeus, não foi identificada no texto dos documentos aprovados.

Seguindo o método de rastreamento de processos (*process tracing*), uma mudança importante foi a entrada em vigor do Tratado de Lisboa e seu impacto na representação dos atores no nível das Cúpulas Brasil-UE. Para tanto, as cúpulas de 2010, 2011, 2013 e 2014 são analisadas para traçar as características comuns entre essas quatro reuniões. Além disso,

³ CONSELHO EUROPA. Disponível em: https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/115812.pdf. Acesso em 22 de julho de 2015.

⁴ CONSELHO EUROPA. Disponível em: https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/115812.pdf. Acesso em 22 de julho de 2015.

existe uma tentativa de diferenciá-los das três primeiras. A quarta cúpula, a primeira após o estabelecimento do Tratado de Lisboa, é marcada por muitas mudanças.

Pela primeira vez, a reunião ocorreu em Brasília, cidade-sede das reuniões das subsequentes reuniões que aconteceram no Brasil. Além disso, o novo Presidente do Conselho Europeu, Herman van Rompuy, participa pela primeira vez, ao lado de Durão Barroso, reeleito na Presidência da Comissão Europeia. Ambos foram recepcionados por Lula. O Ministro das Relações Exteriores do Brasil, Celso Amorim, também esteve presente. A declaração oficial não menciona nenhum Comissário Europeu. A ausência de Catherine Ashton, recém-eleita Alta Representante com poderes extraordinários, chama a atenção. Uma das seções da Declaração Conjunta destaca: “saudaram a entrada em vigor do Tratado de Lisboa e a oportunidade que ele oferece para aprimorar e fortalecer ainda mais a Parceria Estratégica Brasil-UE”⁵. Essa peça reforça a hipótese deste artigo, prevendo uma aproximação entre a UE e o Brasil derivada da reforma de Lisboa. A Presidência rotativa coube à Bélgica, um parceiro experiente que tende a ser muito pró-europeu. Ao mesmo tempo, os belgas não precisam esperar sua vez na Presidência para colocar seus interesses à frente, uma vez que podem manobrar os interesses europeus através de seu privilégio como sede do bloco. Também deve-se notar que o Presidente do Conselho é ex-Primeiro-Ministro da Bélgica.

Além disso, as negociações bi-regionais foram destacadas: “O Brasil e a UE recordaram a importância das negociações para um Acordo de Associação MERCOSUL-UE que foram lançadas na IV Cúpula MERCOSUL-UE, realizada em Madri, em 17 de maio de 2010”⁶. Em relação a essa Cúpula, vale mencionar que “Brasil e UE manifestaram satisfação com os resultados da VI Cúpula UE-ALC realizada pela Espanha em maio de 2010”⁷. Aqui, há um fato importante que fala contra a principal tese deste artigo: a Espanha liderou a Presidência e sediou as duas Cúpulas, que foram realizadas simultaneamente, embora tenham ocorrido após a reforma de Lisboa. De acordo com o Tratado, a Presidência não deveria ter funções externas, portanto, a prática contradiz a teoria.

A quinta cúpula foi realizada em Bruxelas, em 4 de outubro de 2011, sob a Presidência polonesa, com a visita da recém-eleita Presidente Dilma Rousseff ao Presidente do Conselho

⁵ CONSELHO EUROPA. Disponível em: https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/115812.pdf. Acesso em 22 de julho de 2015.

⁶ CONSELHO EUROPA. Disponível em: https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/115812.pdf. Acesso em 22 de julho de 2015.

⁷ CONSELHO EUROPA. Disponível em: https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/115812.pdf. Acesso em 22 de julho de 2015.

Europeu, Rompuy e ao Presidente da Comissão Europeia, Durão Barroso. Desta vez, a declaração final destaca a presença de vários Comissários Europeus e Ministros brasileiros. É importante notar que esta é a primeira vez que Lady Ashton participa das cúpulas. Além disso, ela é a primeira autoridade mencionada após os líderes, o que lhe confere destaque como a principal diplomata da Europa. Os outros Comissários são responsáveis pela Indústria, Cultura e Comércio, embora isso não seja mencionado na declaração. Todos os seus homólogos brasileiros estão presentes, o que denota que esses três assuntos devem ser o principal foco da reunião. A questão do comércio continua sendo importante ao longo das conferências, então deve-se reconhecer que um acordo entre o MERCOSUL e a UE continua dominando grande parte da agenda, com o Brasil liderando o bloco sul-americano. Um novo Plano de Ação Conjunto foi aprovado para os próximos anos, 2012-2014, enfatizando: “Como atores globais em um mundo multipolar, a UE e o Brasil concordam que a melhor maneira de lidar com questões globais é por meio de um sistema multilateral reforçado”⁸. Assim, a Presidência rotativa (na época a cargo da Polônia) parece ter finalmente sido ofuscada pela centralização de Bruxelas. Pior ainda: os interesses belgas parecem ter contaminado as negociações pelo fato de Bruxelas ser tanto a capital da UE quanto da Bélgica.

Em 2012, a sexta Cúpula não foi realizada, adiada para o início de 2013, 23 de janeiro, em Brasília. Os efeitos resultantes da recém-inaugurada Presidência irlandesa do Conselho foram mínimos. Van Rompuy e Barroso retribuíram a visita da Presidente Dilma Rousseff em 2013. Na declaração oficial, deve-se notar a total ausência de Comissários da UE. Como a Irlanda não tem interesses vitais no Brasil, a Presidência rotativa parece ter deixado os funcionários europeus liderarem as negociações, sem influenciar a Cúpula para seus próprios benefícios. Além disso, pequenos Estados tendem a exercer menos controle sobre os assuntos externos da UE. Com isso, a Sexta Cúpula parece ser a que menos foi afetada por interesses nacionais. As principais razões para isso podem ser apontadas como a falta de interesse da Irlanda no Brasil (oposto a Portugal e Espanha, por exemplo), a Presidência de um pequeno Estado que tende a ser mais pró-europeu e, finalmente, sediada no Brasil, o que distancia os europeus de Bruxelas e dos interesses belgas.

A sétima e última Cúpula ocorreu em Bruxelas, em 2014, durante a Presidência grega do Conselho, com a presença dos mesmos líderes da reunião de cúpula anterior (Rousseff, Rompuy e Barroso). Novamente há um pequeno Estado sem muito interesse no Brasil, o que tende a deixar os representantes europeus mais livres para negociar. O único problema poderia ser os belgas usarem sua prerrogativa como sede do evento para promover seus

⁸ CONSELHO EUROPEU. Disponível em <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/124878.pdf p. 6.>

próprios interesses. A Alta Representante esteve ausente mais uma vez (ela também esteve fora em 2010). De acordo com a declaração de van Rompuy após a cúpula: “Nossa Alta Representante está em Kiev e a UE continuará envolvida” (ROMPUY, 2014, p. 2). Aqui, está claro que a Parceria Estratégica com a Rússia, ameaçada pela situação na Crimeia, foi considerada mais importante do que o Brasil na época. Na área comercial, novamente o MERCOSUL é destacado:

Saudamos os avanços importantes nas negociações UE-MERCOSUL, que levarão à fase crucial de troca de ofertas de acesso ao mercado. Essas negociações, quando concluídas, deverão gerar um crescimento econômico significativo em ambos os lados e garantir que a UE continue a ser o maior parceiro comercial e de investimento do Brasil também no futuro. (ROMPUY, 2014, p. 2).

Parece que o acordo comercial entre o MERCOSUL e a UE é o principal tópico ao redor do qual todas as Cúpulas estavam preocupadas. Fica claro que o papel do Brasil no bloco sul-americano é fundamental e um dos principais objetivos da parceria é um acordo comercial, que não pode ser alcançado pelos brasileiros sem o MERCOSUL. Rompuy também destacou a evolução da parceria desde 2007:

As relações bilaterais da UE com o Brasil se aprofundaram consideravelmente desde o estabelecimento da Parceria Estratégica em 2007. Nossa cooperação se estende a 30 áreas diferentes - de direitos humanos a paz e segurança; de questões econômicas, sociais e ambientais a ciência, tecnologia e inovação; de cooperação regional a contatos interpessoais e intercâmbios culturais (ROMPUY, 2014, P. 2).

Além disso, o líder europeu reconhece a liderança brasileira na América Latina: “Transmitirei à Presidente Rousseff o desejo da UE de avançar na nossa cooperação na região latino-americana. O Brasil pode assumir um papel de liderança na promoção da parceria estratégica bi-regional entre a UE e a América Latina e o Caribe” (ROMPUY, 2014, P. 3). Em sua declaração conjunta, os líderes destacaram: “ansiosos pelas recomendações da VII Cúpula Empresarial UE-Brasil, a ser realizada hoje em Bruxelas” (CONSELHO EUROPEU, 2014, P. 3). Os interesses nacionais do lado europeu parecem finalmente ter se rendido aos representantes supranacionais e transnacionais. Até mesmo a comunidade empresarial belga, que estava presente da última vez que Bruxelas sediou a conferência, não se fez representar na Cúpula. Isso reforça o principal argumento deste artigo, mostrando que gradualmente as perspectivas nacionais deram lugar às europeias.

Depois de 2014, não foram mais realizadas cúpulas no âmbito da parceria estratégica. No campo do meio ambiente, as principais divergências ocorreram durante o governo Bolsonaro. A França parece ser o Estado que mais liderou tal comportamento. Em 2015, com a assinatura do Acordo de Paris, a França passa a ser um ator mais relevantes nas questões climáticas, influenciando decisivamente a posição europeia nestas questões.

Depois de muitas idas e vindas e uma relação adormecida, em 20 de junho de 2019, em Bruxelas, anunciou-se a conclusão das negociações do pilar comercial do Acordo de Associação entre Mercosul e União Europeia. Esse foi um marco significativo, que gerou otimismo em ambos os lados. No entanto, essa conquista não garantiu a entrada em vigor do acordo, que ainda enfrenta vários entraves políticos e sociais. Um dos principais obstáculos à implementação do acordo são as exigências dos países europeus, liderados pela França, em relação a compromissos ambientais mais rigorosos por parte do Mercosul. Essa demanda é particularmente sensível para o Brasil, o maior país da região e a maior potência ambiental entre os negociadores. A preocupação com a preservação ambiental e a sustentabilidade se tornaram temas centrais nas discussões, especialmente em um contexto em que o desmatamento da Amazônia é amplamente criticado internacionalmente.

Além das questões ambientais, a oposição de agricultores europeus também representa um desafio significativo. Muitos agricultores temem que o acordo favoreça grandes latifundiários sul-americanos, potencialmente prejudicando os pequenos produtores da Europa. A perspectiva de que o Mercosul ofereça produtos a preços significativamente mais baixos gera um clima de resistência e protestos no continente europeu, refletindo uma preocupação com a segurança alimentar e a manutenção da produção local. Esse contexto revela como questões internas de cada bloco podem influenciar o andamento das negociações e a disposição de ambas as partes em ceder.

A trajetória das negociações, marcada por avanços e retrocessos, é um testemunho da importância da diplomacia e do diálogo na construção de um mundo mais integrado. Menezes e Paiva, escrevendo ainda antes da volta de Lula ao poder, apontam alguns dos obstáculos ao acordo: "assimetrias econômicas, protecionismo velado dos países membros da União Europeia (sobretudo na área agrícola), o escopo ambicioso do acordo, a crise econômica de 2008 e seus desdobramentos, a resistência brasileira (sobretudo no período Lula da Silva) e a falta de consenso entre os membros do Mercosul" (ESPOSITO NETO; PRADO, 2019, p. 195). Para que esse acordo se concretize, será fundamental que tanto o Mercosul quanto a União Europeia consigam superar suas divergências e encontrar um caminho que leve em consideração as necessidades e preocupações de ambas as partes. Esse processo requer não apenas habilidade política, mas também um compromisso genuíno com a construção de uma relação mais justa e equitativa, que não apenas promova o comércio, mas também respeite a diversidade social e cultural dos países envolvidos. Com isso, as negociações entre o Mercosul e a União Europeia poderão se transformar em um exemplo de sucesso na cooperação internacional, moldando um novo paradigma para as relações comerciais no século XXI.

As negociações duraram cerca de vinte anos, com ofertas recíprocas de ambos os lados, até que, durante o governo Bolsonaro, em 2019, foi anunciado o fechamento das

negociações. Como destacam Menezes, Paiva e Santos: "A assinatura do acordo em julho de 2019 não significou o fim do processo negociador de fato" (ESPOSITO NETO, 2021, p. 98). Enquanto os sul-americanos transmitem uma satisfação com o acordado, a União Europeia parece arrependida, pelo menos parcialmente. Para os referidos autores: "Desde então novas barreiras políticas foram aventadas pelo lado europeu e não há consenso acerca da ratificação do acordo" (ESPOSITO NETO, 2021, p. 98).

Logo depois do anúncio, o aumento das queimadas florestais, tanto no Pantanal como na Amazônia, chamou a atenção da comunidade internacional. A França, então na Presidência do G-7, grupos das economias mais industrializadas do mundo, composto também por EUA, Canadá, Reino Unido, Alemanha, Itália e Japão, demonstrou sua preocupação em um discurso do Presidente Emanuel Macron na Cúpula do grupo, em Biarritz, França. Os franceses têm sido os principais opositores do referido acordo. Comercialmente, os produtos agrícolas sul-americanos entrariam na Europa muito mais facilmente, ameaçando a poderosa indústria agrícola francesa. Além disso, os franceses têm demonstrado grandes preocupações ambientais, especialmente por terem liderado o mundo na assinatura do Acordo de Paris, último marco do regime ambiental global.

A maneira como o governo Bolsonaro vinha conduzindo as questões de sustentabilidade já sofria muita oposição interna dos ambientalistas. Partidos políticos alinhados aos verdes europeus e organizações não-governamentais como o Greenpeace entravam em conflito aberto com o Presidente. Até mesmo o Presidente francês já trocava farpas diretas com seu homólogo brasileiro. O acordo acabou travando quando os europeus sugeriram mais compromissos ambientais já na fase de escrita final.

Os sul-americanos, especialmente o Brasil, seriam os maiores prejudicados, uma vez que têm uma parcela muito maior de meio ambiente para preservar. O Brasil, com a Amazônia, teria obrigações muito maiores, uma vez que possui, em seu território, a maior parcela da floresta mais importante do planeta. As obrigações visivelmente desproporcionais praticamente impostas ao Brasil pareciam ter irritado somente o governo Bolsonaro. Menezes, Paiva e Santos apontam o "desmonte da política ambiental brasileira no governo Jair Bolsonaro" (ESPOSITO NETO, 2021 p. 98) como uma das principais causas do impasse. Escrevendo ainda durante este governo, os referidos autores destacam: "A utilização do acordo como instrumento de pressão política pela França e Alemanha, por exemplo, não tem até o momento demovido o governo de sua agenda ambiental regressiva" (ESPOSITO NETO, 2021, p. 98).

3. A relação Brasil-UE em questões ambientais no terceiro governo Lula

A eleição de Luís Inácio Lula da Silva para presidente do Brasil em 2023, principal opositor de Jair Bolsonaro, gerou expectativa entre os defensores da sustentabilidade. A indicação de Marina da Silva, uma das maiores ambientalistas do planeta, para o Ministério do Meio Ambiente, não teve a reação esperada dos europeus. Em sua primeira visita à França, novamente como presidente, Lula fez um duro discurso em frente à Torre Eiffel em Paris, acusando os europeus de destruírem o planeta com suas práticas decorrentes da Revolução Industrial e imporem um acordo desigual aos sul-americanos com sua política neocolonial. O aumento da importação de produtos industriais e o reforço da exportação de produtos agrícolas condenariam os países periféricos à pobreza, como defendiam os teóricos da dependência.

A oscilação entre pária ambiental e líder nas questões de sustentabilidade parece dominar a relação do Brasil com os europeus nas épocas mais recentes. No ano de 2025, por exemplo, o Brasil deve sediar a trigésima edição das conferências das partes da Convenção para Mudanças Climáticas (COP-30). A escolha de Belém do Pará para sediar a reunião possui um valor simbólico. Pela primeira vez na história a Amazônia serve palco da maior discussão ambiental do planeta. Convidar os líderes mundiais para conhecer a Amazônia parece um plano ambicioso do governo, visando obter ganhos como país mais importante da sociedade internacional na pauta verde.

O Fundo Amazônia também vem sendo rediscutido. Vários países europeus e a própria UE têm demonstrado disposição em contribuir para a preservação da floresta, além a Alemanha, que havia suspenso sua participação. Para lidar com essas complexidades, a busca por um consenso continua a ser uma prioridade. O Brasil tem procurado reforçar sua posição ao exigir maiores recursos financeiros da UE em troca de um maior comprometimento com a sustentabilidade, especialmente em relação à Amazônia. Essa estratégia visa garantir que o Brasil e outros países do Mercosul possam se comprometer com práticas mais sustentáveis sem sacrificar seu desenvolvimento econômico. Além disso, esforços para mobilizar outros parceiros regionais, como por meio da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) e da UNASUL, refletem a estratégia brasileira de fortalecer a posição do Mercosul nas negociações.

A COP-30, programada para ser realizada em Belém do Pará em 2025, surge como um foro potencialmente importante para destravar as discussões sobre o acordo. Este evento poderá proporcionar um espaço para que os países do Mercosul e da UE discutam suas preocupações e interesses, buscando construir uma agenda comum que contemple tanto o desenvolvimento econômico quanto a proteção ambiental. A realização da conferência em um contexto regional pode ajudar a enfatizar a importância da Amazônia não apenas para a

América Latina, mas para o mundo, sublinhando a interdependência entre as questões ambientais e o comércio.

As mudanças climáticas chamam cada vez maior atenção do globo. A destruição do meio ambiente preocupa o mundo ao ponto que alguns autores apontam para o fim do sistema internacional. A segurança ambiental aparece como uma nova faceta da segurança internacional, antes limitada aos assuntos militares. Autores da tradicional corrente realista das relações internacionais, por exemplo, costumam dividir os assuntos globais em *high politics*, que seriam mais relevantes, em geral ligados a aspectos político-militares, e *low politics*, temas menos importantes como meio ambiente e direitos humanos. A securitização dos temas ambientais vem fazendo com que todo o regime ambiental global ganhe força.

Nesse escopo, a União Europeia já havia provado, em 2020, o Pacto Verde Europeu (*European Green Deal*), que, entre outras coisas, cria regras ambientais mais estritas para o comércio de mercadorias, especialmente no campo agrícola. Produtores europeus vêm sofrendo para atender ao regramento da UE. As mercadorias importadas de países terceiros teriam que cumprir as mesmas regras. A dificuldade do setor em atender às regras fez com que o bloco adiasse, pelo menos parcialmente, a entrada em vigor, aliviando a preocupação dos brasileiros. Já em 2024, o presidente francês esteve no Brasil, visitou a Amazônia e lançou um novo plano de ação para a Parceria Estratégica Brasil-França (EMBAIXADA, 2024). Questões ambientais dominaram a agenda e o documento, levando a uma maior convergência, mas que não foi capaz de destravar o acordo dos europeus com o Mercosul.

Desse modo, percebe-se que a pauta verde vem, de forma gradativa, ganhando espaço nas relações entre UE e Brasil. Apesar de a busca por um acordo de livre comércio via Mercosul ainda ser o principal objetivo das discussões entre os dois atores, as questões ambientais parecem ter assumido o protagonismo. Por pressão europeia, os sul-americanos têm sido forçados a assumir cada vez maiores obrigações, muitas vezes contrariando o princípio da responsabilidade comum, porém diferenciada, consagrado pelo regime ambiental global. Nesse âmbito, a preservação da Amazônia, localizada em sua maior extensão em território brasileiro, parece sobrecarregar ainda mais o Brasil, principal ator ambiental envolvido nas negociações.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O trabalho pretendeu analisar a Parceria Estratégica entre Brasil e União Europeia no campo ambiental. Para isso, a primeira parte abordou aspectos teórico-conceituais que ajudassem a compreender a referida relação, em especial política externa, Estado, organização intergovernamental, sistema, sociedade e regimes internacionais. Assim,

caracterizou-se a existência de uma sociedade verde global, da qual o Brasil e a UE são agentes relevantes.

A segunda parte debruçou-se sobre a Parceria Estratégica e suas sete cúpulas, realizadas entre 2007 e 2014, em que se discutiram temas ambientais como as mudanças climáticas. Apesar disso, as negociações de um acordo comercial entre o Mercosul e a UE pareceram dominar a relação. A assinatura do Acordo de Paris em 2015, na França, parece ter revitalizado a pauta ambiental. Em 2019, logo após o anúncio do fechamento do Acordo Mercosul-UE, as divergências ambientais entre os europeus e os sul-americanos afloraram, parecendo dominar a relação e pressionando o Brasil por maiores compromissos ambientais. A França passa a liderar as críticas contra o governo Bolsonaro e suas políticas em relação ao meio ambiente, vinculando o tema à ratificação do Acordo Mercosul-UE.

Na última parte do trabalho, percebe-se uma mudança na política ambiental brasileira com Lula III, como a nomeação da ambientalista Marina Silva para o Ministério do Meio Ambiente, o anúncio da COP-30 em Belém do Pará em 2025 e a reativação da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA). Apesar disso, a pauta verde parece ser, ainda, o principal entrave na relação entre o Brasil e os europeus, impedindo o avanço do Acordo Mercosul-UE.

Desse modo, conclui-se que as questões ambientais ganharam cada vez mais espaço na Parceria Estratégica Brasil-UE, com aumento das divergências a partir da assinatura do Acordo Mercosul-UE em 2019. Liderados pela França, os europeus exigem maiores compromissos ambientais por parte do Brasil. O governo Lula III parece disposto a fazer mais pela preservação do planeta, especialmente da Amazônia, mas com respeito ao princípio da responsabilidade comum, porém diferenciada, que sustenta o regime verde global. Para isso, o Brasil vem buscando uma contrapartida europeia, como maiores contribuições ao Fundo Amazônia, para o qual os europeus vêm aderindo, após um afastamento no governo Bolsonaro.

REFERÊNCIAS

BARTHELMESS, Eugênia. *Brasil e União Europeia: a construção de uma parceria estratégica*. Tese apresentada ao LIII Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco - Ministério das Relações Exteriores. Brasília: Mimeo, 2008.

BENNETT & ELMAN. "Case Study Methods." In *The Oxford Handbook of International Relations*, por C. REUS-SMIT e D. SNIDAL. Oxford: Oxford University Press, 2008.

BULL, Hedley. *Sociedade Anárquica: um estudo sobre a ordem na política mundial*. Brasília: UnB, 2002.

BRASIL GLOBAL NET. Ministério das Relações Exteriores – MRE, Departamento de Promoção Comercial e Investimentos – DPR; Divisão de Inteligência Comercial – DIC. UNIÃO EUROPEIA Comércio Exterior Intercâmbio comercial com o Brasil, 2013. Disponível em: <http://www.brasilglobalnet.gov.br/ARQUIVOS/IndicadoresEconomicos/ComExtUniaoEuropeia.pdf>. Acesso em 10/02/2015.

BRETHERTON, Charlotte e VOGLER, John. The European Union as a Global Actor. London: Routledge, 1999.

CHECKEL & BENNETT. 2014. *Process Tracing: From Metaphor to Analytical Tool*. Cambridge: Cambridge University Press.

COLLIER. 2011. "Understanding Process Tracing." *Political Science and Politics*, n 4 ed.: 823-830.

Declaração à imprensa da Presidenta da República, Dilma Rousseff, após a VI Reunião de Cúpula Brasil-União Europeia — Palácio do Planalto, 2013. Disponível em: <http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/discursos/discursos-da-presidenta/declaracao-a-imprensa-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-apos-a-vi-reuniao-de-cupula-brasil-uniao-europeia>

Declaração conjunta aprovada na 6ª Cúpula Brasil – União Europeia, 2013. Disponível em: <http://www.ibe.usp.br/index.php/pt/noticias/141-declaracao-conjunta-aprovada-na-6-cupula-brasil-uniao-europeia>

EMBAIXADA DA FRANÇA NO BRASIL. Novo Plano de Ação da Parceria Estratégica Brasil-França. 28/03/2024. <https://br.ambafrance.org/Novo-Plano-de-Acao-da-Parceria-Estrategica-Brasil-Franca-Publicado-em-28-de>

ESPOSITO NETO, Tomas; PRADO, Henrique Sartori de Almeida. União Europeia: visões brasileiras. Curitiba: Appris, 2019.

ESPOSITO NETO, Tomaz (org.). União Europeia: Visões do Sul. Foz do Iguaçu: IDESF, 2021.

EUBRASIL b. Brasil e Europa trabalhando juntos, 2014. Disponível em: <http://www.eubrasil.eu/pt/portfolio/brasil-e-europa-trabalhando-juntos/>. Acesso em: 20/03/2015.

EUBRASIL. Quem somos, 2014. Disponível em: <http://www.eubrasil.eu/pt/quem-somos/> Acesso em: 20/03/2015.

EU-EEAS. EU Relations with Brazil. Disponível: http://eeas.europa.eu/brazil/index_en.htm Acesso em: 22/03/2015.

EUROCAMARAS. Anuário Eurocamara, 2014. Disponível em: <http://www.eurocamaras.org.br/anexo/Anuario-Eurocamaras-CAE-2014.pdf>. Acesso em: 10/02/2015.

EUROCHAMBRES. 7TH EU-Brazil Business Summit: taking the strategic partnership one step further, 2014. Disponível em:

http://www.eurochambres.be/objects/3/Files/EUROCHAMBRES_Press_Release_7th_EU-Brazil_Business_Summit.pdf. Acesso 20/03/2015.

GEORGE & BENNETT. 2005. *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge: MIT Press.

Hirst, Paul & Thompson, Grahame. *Globalization in Question: The International Economy and the Possibilities of Governance*, Cambridge: Polity Press, 1996.

Keohane, Robert & Helen V. Milner. *Internationalization and Domestic Politics*, Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

NYE, Joseph S.; KEOHANE, Robert O. **Power and interdependence**. HarperCollins, 1990.

KONRAD ADENAUER STIFTUNG. Quem somos. 2015. Disponível em: <http://www.kas.de/brasilien/pt/about/> Acesso em: 20/03/15.

LAKATOS, Eva Maria & MARCONI, Marina de Andrade. *Fundamentos de Metodologia Científica*. Editora Atlas: São Paulo, 2010.

MISSÃO DO BRASIL JUNTO À UNIÃO EUROPEIA. Declaração Conjunta 2007-2013: http://braseuropa.itamaraty.gov.br/pt-br/cupulas_brasil-uniao_europeia.xml. Acesso em 12/04/2015.

NOVO PORTAL DA INDÚSTRIA. Declaração Empresarial Conjunta 2007-2013: <http://www.portaldaindustria.com.br/cni/iniciativas/eventos/encontro-brasil-ue/2012/10/1,6263/historico.html> Acesso em: 20/03/2015.

PEREIRA, Demetrius Cesário. *A Política Externa e de Segurança Comum da União Europeia após o Tratado de Lisboa: a caminho da supranacionalidade?* 253 f. Tese (Doutorado) Departamento de Ciência Política - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, São Paulo, 2012.

PEREIRA, Demetrius Cesário. *A PARCERIA ESTRATÉGICA BRASIL – UNIÃO EUROPEIA: DIMINUIÇÃO DO RISCO POLÍTICO PARA O EMPRESARIADO BRASILEIRO?* ABRI: 3.o. Seminário de Relações Internacionais: Graduação e Pós-Graduação, 2016.

STRANGE, Susan. *The Retreat of the State*, Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

UNDERHILL, Geoffrey R.D. (ed.). *The New World Order in International Finance*, Basingstoke: Macmillan, 1997.

UNIÃO EUROPEIA. Acção Externa. Relações Comerciais da UE com o Mercosul. Disponível em: http://eeas.europa.eu/mercosur/index_pt.htm. Acesso em: 20/03/2015.

VAN EVERA. *Guide to Methods for Students of Political Science*. Ithaca, Cornell: University Press, 1997.