

Universidade de Brasília – UNB

Instituto de Relações Internacionais – IRel

Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais

Área de Concentração: Política Internacional e Comparada

**A SINGULARIZAÇÃO DAS RELAÇÕES BRASIL - UNIÃO  
EUROPÉIA (1960-2010)**

Dissertação de Mestrado

Daniel F. S. Mangabeira Dantas

Brasília, julho de 2011

Universidade de Brasília – UNB

Instituto de Relações Internacionais – IRel

Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais

Área de Concentração: Política Internacional e Comparada

**A SINGULARIZAÇÃO DAS RELAÇÕES BRASIL - UNIÃO  
EUROPÉIA (1960-2010)**

Dissertação de Mestrado apresentada por Daniel F. S. Mangabeira Dantas ao Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília – IRel - UNB – como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Política Internacional e Comparada das Relações Internacionais.

Orientador: Professor Doutor Antônio Carlos Moraes Lessa

Brasília, julho de 2011

Universidade de Brasília – UNB  
Instituto de Relações Internacionais – IRel  
Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais  
Área de Concentração: Política Internacional e Comparada

## **A SINGULARIZAÇÃO DAS RELAÇÕES BRASIL - UNIÃO EUROPÉIA (1960-2010)**

Dissertação de Mestrado apresentada por Daniel F. S. Mangabeira Dantas ao Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília – IRel - UNB – como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Política Internacional e Comparada das Relações Internacionais.

### **Comissão Examinadora:**

- **Prof. Antônio Carlos Lessa**  
Orientador  
Instituto de Relações Internacionais, UNB
- **Prof. Eiiti Sato**  
Instituto de Relações Internacionais, UNB
- **Prof. Virgilio Caixeta Arraes**  
Departamento de História, UNB
- **Prof. Pio Penna Filho**  
Suplente  
Instituto de Relações Internacionais, UNB

Brasília, julho de 2011

## AGRADECIMENTOS

Ao Professor Antônio Carlos Lessa, pela inestimável orientação: o suporte do professor Lessa não apenas ampliou-me os campos da imaginação acadêmica, apresentando-me a todo um universo de conhecimento no campo das Relações Internacionais, mas também me inculuiu grande senso de responsabilidade, coerência e amizade.

À singular turma de Mestrado da qual tive a honra de fazer parte: o brilhantismo de cada um dos colegas jamais impediu se erigisse entre nós um sentimento de solidariedade, companheirismo e satisfação com o sucesso alheio. Ao sentimento de saudade iminente opõe-se forçosamente a idéia que muitos dos relacionamentos aqui iniciados se propagarão no correr de nossas vidas e carreiras profissionais.

Ao Instituto de Relações Internacionais e à Universidade de Brasília: pela acolhida e pela excelência enquanto centro acadêmico e instituição de ensino, apesar das barreiras muitas vezes impostas pelo sistema educacional de nosso país. Uma especial deferência à paciência e fino-trato dos funcionários do IRel-UNB ao curso destes anos de dúvidas, questionamentos e pedidos incessantes.

À minha família: meus pais, meu irmão. Por serem e por estarem comigo, ainda que distantes. Sempre.

À minha esposa, Adriana Aguiar: por me haver submetido ao mais vil cabedal de distrações e tentações no decurso de produção deste trabalho, e por isso me haver provado que minhas capacidades poderiam ir além de onde eu lhes reputava ser o limite. E por me reiterar a certeza de que, mesmo assim, esse trabalho, ou quaisquer outros, jamais veriam a luz do dia sem a sua força (silenciosa) e presença (não tão silenciosa assim) a me impulsionar cada vez mais longe.

## RESUMO

O objetivo da presente dissertação é analisar a singularização do relacionamento Brasil-União Européia nos últimos cinquenta anos, desde o estabelecimento de relações diplomáticas com a Comunidade Européia firmada em 1960, até os momentos imediatamente posteriores à institucionalização do diálogo estratégico em julho de 2007. A construção do trabalho permite entrever como a “parceria estratégica” (em si, tema complexo e em presente evolução) firmada entre Brasil e União Européia deu-se em um contexto de reformulação dos objetivos de política externa adotados pelos negociadores europeus, que anteriormente balizaram sua inserção no continente americano pelo viés de um entendimento com a região vista como *todo uno e indivisível*. A proeminência do Brasil, enquanto ator relevante no cenário internacional, desencadeou esse processo de revisão e inflexão de um relacionamento bilateral por parte da União Européia – o que não significa um desprendimento necessário de seus objetivos iniciais de relacionamento privilegiado com a região, o diálogo estratégico com o Brasil representando mais um instrumento de complementaridade do que de dissociação. Além dos objetivos de alcance regional, o presente trabalho busca demonstrar que a parceria Brasil-EU busca consolidar-se também pelo viés de entendimentos segmentados em diálogos setoriais.

**Palavras-chave:** Brasil, União Européia, Mercosul, parceria estratégica, diálogo setorial.

## ABSTRACT

The main scope of the present research is to analyse the individuality of the Brazil-European Union relationship throughout the past fifty years, since the establishment of diplomatic relations between the country and the European Community back in the 1960s, until the context immediately subsequent to the institutionalisation of the strategic dialogue in July 2007. The research allows one to perceive how the “strategic partnership” (in itself, a multifaceted, intricate concept and yet in constant evolution) agreed between Brazil and the European Union was set in a context whereby Europe’s foreign policy objectives were undergoing a revision: they were beforehand built in a way to grant the European diplomats access to American continent as understood an one and indivisible whole. Brazil’s prominence as a key player in the international relations framework, has triggered this process of inflexion from the European Union towards a more bilateral approach – which does not mean a forceful detachment from its original objectives of seeking a singular, more streamlined relationship with the region, the strategic dialogue representing more of an instrument of complementarity rather than otherwise. Furthermore to these objectives with a regional driver, this research also seeks to pinpoint the partnership Brazil-EU as an opportunity to consolidate the understandings through a segmented approach via sectorised dialogues.

**Keywords:** Brazil, European Union, Mercosur, strategic partnership, sectorised dialogue.

## SUMÁRIO

<u>INTRODUÇÃO</u>	8
<u>CAPÍTULO 1. OS ANTECEDENTES DA PARCERIA ESTRATÉGICA: O PERCURSO DAS RELAÇÕES EUROPA E AMÉRICA LATINA</u>	12
BREVE ESCORÇO DA EVOLUÇÃO DO RELACIONAMENTO INTERREGIONAL	12
O PRÓLOGO DO DIÁLOGO COM A AMÉRICA LATINA: O INÍCIO DA INSTITUCIONALIZAÇÃO	15
AS TRATATIVAS COM O MERCADO COMUM DO SUL	18
DO MERCOSUL AO BRASIL: RELEITURA DOS INTERESSES EUROPEUS NA REGIÃO	34
OS PRIMEIROS PASSOS RUMO À “PARCERIA ESTRATÉGICA”	41
<u>CAPÍTULO II. A CONSOLIDAÇÃO DA PARCERIA ESTRATÉGICA E A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO DIÁLOGO</u>	44
O MARCO CONCEITUAL: A EVOLUÇÃO DO TERMO “PARCERIA ESTRATÉGICA”	44
O ARCABOUÇO JURÍDICO-INSTITUCIONAL	53
A INSTITUCIONALIZAÇÃO CONSOLIDADA E AS REUNIÕES DE CÚPULA BRASIL-UNIÃO EUROPÉIA	70
<u>CAPÍTULO III. PERSPECTIVAS PARA A PARCERIA ESTRATÉGICA: ESTRATÉGIAS E POSSIBILIDADES</u>	75
III REUNIÃO DE CÚPULA BRASIL E UNIÃO EUROPÉIA	75
IV REUNIÃO DE CÚPULA BRASIL E UNIÃO EUROPÉIA	79
A DIMENSÃO POLÍTICA DO ACORDO DE ASSOCIAÇÃO MERCOSUL-UNIÃO EUROPÉIA	81
ASPECTOS ECONÔMICO-COMERCIAIS	86
O LEITMOTIV DA PARCERIA ESTRATÉGICA	89
DIÁLOGO SETORIAL	94
<u>CONCLUSÃO</u>	104
<u>FONTES E BIBLIOGRAFIA</u>	108

## INTRODUÇÃO

Em julho de 2007, a Comissão Europeia então capitaneada pela presidência portuguesa, celebrou a institucionalização (legal) do relacionamento entre Brasil e União Europeia. Foi assinado o acordo que oficializou o Brasil como parceiro estratégico da UE. O conceito de “parceria estratégica” é um que permanece eivado de dúvidas, questionamentos e contradições; no entanto, a institucionalização da cooperação - que deu causa à primeira cúpula entre a União Europeia e o Brasil - levanta novas perspectivas e engendra desafios interessantes. A singularização das relações entre Brasil e União Europeia é tema bastante pertinente quando apreendidos à luz do contexto internacional corrente.

A inflexão da União Europeia, estreitando o diálogo com o Brasil e com ele formalizando uma “parceria estratégica” - alçando o país, pois, ao patamar de seus principais interlocutores, aí incluídos Estados Unidos, China, Índia, Japão, Rússia e Canadá - denota não apenas o reconhecimento europeu da proeminência do Brasil no cenário internacional, mas também o desejo de superar o impasse nas negociações UE-Mercosul, que já dura mais de dez anos. Nesse contexto, o relacionamento Brasil-União Europeia, que nos últimos anos se circunscreveu aos entendimentos no âmbito no Mercosul, passa por uma fundamental singularização - da qual as declarações conjuntas entre o chanceler brasileiro Celso Amorim e o ministro de assuntos exteriores espanhol Miguel Angel Moratinos em julho de 2009, reforçando o discurso em prol da III Cúpula Brasil-UE e em detrimento das negociações para a Rodada Doha de desenvolvimento no seio da OMC, são emblemáticas.

A denominada “parceria estratégica” teria, assim, o condão de prover melhores condições para que tanto Brasil como os países da União Europeia conquistem objetivos longamente almejados na seara global. Novos e velhos temas como as questões referentes à segurança (regional e mundial), o empreendimento de esforços conjuntos com vistas ao reforço do multilateralismo, a cooperação para a reforma das instituições financeiras multilaterais na aurora da crise econômica mundial, a associação para a retomada do liberalismo comercial, certamente se beneficiarão do entendimento estratégico firmado. Mais ainda e como se denota do texto da Declaração Conjunta da III Cúpula Brasil-União Europeia realizada em Estocolmo

em 2009, a agenda ambiental (que incluiu o fortalecimento da cooperação com o fito de combater os efeitos das mudanças climáticas, bem como do traslado de experiências e tecnologias para o incremento do uso de mecanismos energéticos renováveis, com destaque para o setor dos biocombustíveis) - desempenha papel de extrema importância para a sustentação da parceria.

Em contrapartida, a singularização do diálogo pelo viés da institucionalização da “parceria estratégica” estabelecida entre o Brasil e a União Europeia suscita dúvidas contundentes. Por um lado, questiona-se o alcance da associação, já que o Brasil possui impacto apenas ancilar no volume comercial da União Europeia - dados recentes colocam o Brasil como apenas o 10º parceiro comercial da UE -, inquirindo-se se o caráter estratégico do relacionamento se poderia construir sobre alicerces políticos e culturais tão-somente.

Por outro, do advento da parceria surgem dúvidas concernentes aos prospectos futuros da relação triangular Brasil-Mercosul-União Europeia. Não somente os países da América do Sul demonstraram descontentamento inicial com o privilégio endereçado ao Brasil, como se solidificou a interrogação referente a importância futura destinada à consolidação do Mercosul. Seguirá o Brasil insistindo no Mercado Comum do Sul, tocando em paralelo os relacionamentos bilaterais, como parece vem fazendo o seu Ministério das Relações Exteriores? Ou a parceria estratégica sedimentada a partir de 2007 significa uma renúncia ao regionalismo - o que poderá findar por solapar o ensaio de liderança do Brasil na região, com perda de credibilidade para a promoção da integração?

Parece-nos que não. A relevância que o tema da singularização das relações UE-Brasil comporta é incontestável e a sua celebração parece pavimentar o caminho para um adensamento do diálogo birregional. O Brasil, neste sentido, e o canal privilegiado construído com a União Europeia, parecem representar o fundamento motriz para a retomada das negociações com vistas à realização do Acordo de Associação com o Mercosul.

Assim, por encarrilhar conseqüências não somente nos entendimentos bilaterais e regionais das políticas externas de Brasil e Europa - mas, outrossim, por impactar o

desenrolar das políticas globais *per se* dado o peso dos atores envolvidos - o assunto encerra particular relevância para o estudo das Relações Internacionais. Não é outra a percepção que se adquire ao perscrutar a vasta literatura existente sobre o assunto. Os relacionamentos entre Brasil e Europa de longa data compõem o objeto de pesquisas detalhadas. Por conseqüência, o caráter singularizado do entendimento não pode merecer destaque menor. Nestas linhas, o trabalho tem o condão de estudar o estreitamento e institucionalização dos entendimentos firmados entre Brasil e União Européia por meio da chamada “parceria estratégica”, avaliando a evolução do relacionamento das partes, de uma aproximação inserida no argumento regionalista do Mercosul para um entendimento bilateral.

O trabalho de dissertação encontra-se dividido em três capítulos. O intento foi o de seccionar o estudo também em momentos cronológicos: ao primeiro capítulo, o referencial histórico e motivador da construção da parceria; ao segundo, o momento presente, se nos reportarmos ao momento mesmo do entendimento em idos de 2007; e ao terceiro e conclusivo capítulo, as idéias de futuro, e possibilidades de solidificação da parceria estratégica.

Assim, o primeiro capítulo traça o percurso histórico percorrido pelas partes até a celebração do diálogo estratégico em 2007. Assim, o exame do relacionamento diplomático estabelecido entre o Brasil e o continente europeu desde os seus primórdios, fincando-se na consolidação das relações diplomáticas entre o país e as Comunidades Européias em 1960, a fins de fundamentar os laços comerciais, políticos e histórico-culturais, se mostraram como elementos essenciais para o entabulamento do diálogo político de alto nível institucionalizado entre as partes há três anos. Em breve, o intento de proceder-se à uma análise dos momentos pretéritos do relacionamento Brasil-União Européia pautou a construção deste capítulo.

Em um segundo momento, no capítulo segundo, procurou-se dissecar os instrumentos jurídicos e políticos que balizaram a institucionalização da parceria. Assim, buscou-se estudar as motivações oficiais para o estabelecimento do entendimento bilateral, através do exame minudente das manifestações oficiais de alto nível das partes no espaço de tempo que margeou a realização da I Reunião de Cúpula Brasil-União Européia em julho de 2007.

Por fim, no terceiro capítulo, buscou-se promover a tessitura de alguns apontamentos concernentes às realizações da parceria, bem como às perspectivas do diálogo. Assim, pugnou-se por analisar de que forma deu-se, até então, e de que maneira poderia consolidar-se a cooperação entre as partes – e, outrossim, do ponto de vista de uma estratégia construída em diálogos setorizados, onde melhor se fundamentaria o entendimento.

## CAPITULO I

### OS ANTECEDENTES DA PARCERIA ESTRATÉGICA: O PERCURSO DAS RELAÇÕES EUROPA E AMÉRICA LATINA

**(i) Breve esboço da evolução do relacionamento interregional. (ii) O prólogo do diálogo com a América Latina: o início da institucionalização. (iii) As tratativas com o Mercado Comum do Sul. (iv) Do Mercosul ao Brasil: releitura dos interesses europeus na região. (v) Os primeiros passos rumo à “parceria estratégica”.**

Muito embora seja o objetivo central deste estudo a análise das relações entre a União Europeia e o Brasil, bem como o exame das suas especificidades e a sua singularização ao longo do período que abarca as relações diplomáticas bilaterais, não se podem compreender as particularidades dessa associação sem a revisão do percurso político percorrido pela União Europeia e por seus representantes na América Latina, e, mais especificamente no Mercosul, como ponto de partida. O estreitamento das relações entre o Brasil e União Europeia, pois, não é acontecimento estanque e individualizado: há de ser percebido e estudado dentro de um contexto, que perpassa forçosamente as características da inserção europeia na região.

#### **(i) Breve esboço da evolução do relacionamento interregional.**

A União Europeia<sup>1</sup> e o Brasil estabeleceram relações diplomáticas na véspera da década de 1960, consagrando os estreitos laços históricos, culturais, econômicos e políticos que os unem. Entretanto, o primeiro contato oficial estabelecido entre a então Comunidade Europeia e a América Latina data de 1958, pouco tempo depois da assinatura do Tratado de Roma, quando a Comissão Europeia enviou aos governos latino-americanos um Memorando de Intenções atestando o seu objetivo de

---

<sup>1</sup> Com fins de simplificação descritiva e coesão argumentativa, utiliza-se já aqui o termo ‘União Europeia’. Para efeitos de pertinência histórico-científica, esclarece-se que para o período anterior ao Tratado de Maastricht de 1992 que criou a UE como a conhecemos hoje, o termo ‘União Europeia’ faz referência às três comunidades europeias de então – a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), a Comunidade Europeia de Energia Atômica (EURATOM), e a Comunidade Econômica Europeia (CEE), renomeada simplesmente Comunidade Europeia (CE) com o advento do Tratado de Maastricht.

estabelecer relações cooperativas com a região, e ressaltando que a conseqüente reorientação da Comunidade Européia na direção de uma internalização comercial não deveria impor maiores desafios às perspectivas de relacionamento entre as duas regiões.

No entanto, os fundamentos que conectam a União Européia, ou antes disso, o continente europeu, à América Latina e sua dimensão mais específica representada na associação estratégica com o Brasil, se remontam a meados do séc. XIX. É neste período que a política externa européia volta seus olhos para o continente Americano, buscando dirimir a influência que exercia o poder norte-americano sobre seus pares continentais. A estratégia européia se criou multifacetada, as esperadas inflexões políticas e econômicas se forjaram então calçadas em um argumento de cunho mais apeladamente histórico e cultural. Exsurge, daí, a própria noção e conceito do que viria a ser conhecido como a “América Latina”. Richard Morse nos introduz a *rationale* por detrás da formação do conceito ao ressaltar que

*“[o] termo ‘América Latina’ provém da França de Napoleão III, quase quatro séculos após a descoberta das Índias Ocidentais, como parte de um discurso ‘geoideológico’ para a suposta unidade lingüística, cultural e racial dos povos latinos, em contraposição aos germânicos, anglo-saxões e eslavos.”<sup>2</sup>*

No entanto, é em Alan Rouquié que somos introduzidos a massa conceitual mais sólida e robusta concernente à construção desta identidade histórico-cultural americana. Muito embora reconheça o historiador toda a problemática que permeia o conceito, reconhecendo a escassa densidade de relações políticas e culturais desses países que historicamente sempre optaram por voltar-se aos países europeus ou ao gigante do norte quando à cata de auxílio ao seu desenvolvimento, Rouquié também aquiesce à representatividade do conceito e pugna por encerrá-lo dentro de um quadro cultural. Assim, Rouquié situa a origem do conceito de “América Latina” na criação de um elo cultural cujo objetivo sub-reptício jazia na repolarização do eixo das

---

<sup>2</sup> MORSE, Richard. O Espelho de Próspero: cultura e idéias nas Américas. Companhia das Letras. São Paulo: 1988. Pp. 14.

relações políticas: da gravitação no entorno da órbita estadunidense para uma reorientação na direção européia, sob a batuta francesa.

*“En efecto el epíteto latina tiene una historia aun cuando Haíti, francohablaante en sus élites, puede hoy servir de coartada: aparece en Francia bajo Napoléon III, vinculado al gran designio de ‘ayudar’ a las naciones ‘latinas’ de América a detener la expansion de Estados Unidos. [...] La latinidad tenía la ventaja, al borrar los vinculos particulares de España con una parte del Nuevo Mundo, de dar a Francia legitimos deberes para con esas ‘hermanas’ americanas catolicas y romanas. [...] Estados Unidos por su parte opuso el panamericanismo a esa máquina de Guerra europea antes de adoptar esa denominación vertical conforme a sus propósitos y que contribuyó a propagar.”<sup>3</sup>*

Assim, apreende-se que a noção de América Latina formulada pela diplomacia européia cumpriu o papel de fortalecer os laços políticos e culturais com um continente que, embora geograficamente distante, se localizava por demais perto dos Estados Unidos para ser deixado à mercê de seus próprios desígnios. Muito o contrário, na opinião dos formuladores da política externa européia, a América Latina compartilharia com a Europa valores e referências culturais, razão pela qual o relacionamento entre os dois continentes deveria ser aprofundado.

No entanto, e muito embora lançadas estivessem as bases para um estreitamento do entendimento entre as duas regiões desde 1860, a Europa, já então consubstanciada na Comunidade Européia do séc. XX, não viu nascer interesse real de aproximação política sistemática com o “extremo ocidente”<sup>4</sup> até meados dos anos de 1970-80.<sup>5</sup> A

---

<sup>3</sup> ROUQUIÉ, Alain. América Latina: introducción al Extremo Occidente. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Ediciones, 2007. 7a. Ed. Pp. 19.

<sup>4</sup> Termo cunhado por Alain Rouquié. Op.Cit. pp. 11.

<sup>5</sup> Muito embora no intervalo de tempo que abarca mais de um século de relações politico-diplomáticas latentes (1860-1980), seja possível verificar um adensamento do diálogo entre as duas regiões, não se pode, todavia observar a gênese de um interesse sistemático por parte da Europa, depois Comunidade Européia, na América Latina. Não obstante pequenas inflexões localizadas na primeira metade do séc. XX, caracterizadas mais como uma tentativa de desvinculação da esfera de influência dos Estados Unidos do que uma preferência político-econômica em favor da Europa, a América Latina permaneceu ao alcance dos tentáculos do irmão do Norte. Sintomáticos são os anos que atravessam os conflitos bélicos ativos (i.e. II Guerra Mundial) e latentes (i.e. Guerra Fria), quando a América Latina foi

partir daí, percebe-se um olhar político europeu mais incisivo em direção ao continente americano.

## **(ii) O prólogo do diálogo com a América Latina: o início da institucionalização.**

Uma inclinação crescente para a institucionalização das relações começa a ser percebido com maior profundidade a partir de 1970. Neste período, os países da América Latina membros da CECLA<sup>6</sup> (Comissão Especial de Coordenação Latino-americana) assinaram a Declaração de Buenos Aires, cujo escopo cabal era o de conclamar a institucionalização do diálogo político entre América Latina e Europa, bem como o de reforçar a cooperação econômica entre as duas regiões. Mas a iniciativa latino-americana restou empobrecida de resultados práticos, já que a política oficial da Comunidade Européia não se desviou substancialmente do foco em tratados comerciais bilaterais com os principais países da região, como os com a Argentina em 1971, o Uruguai e o Brasil em 1973, e o México em 1975. São os chamados *acordos de primeira geração*, caracterizados por uma estrutura técnica padronizada e por referências a cooperação recíproca. Não obstante, na prática, os acordos de primeira geração não mais faziam do que estender a cláusula da nação mais favorecida (NMF) às partes signatárias<sup>7</sup>.

A inflexão sistemática na direção da América Latina por parte da Comunidade Européia nos anos de 1980 também encontrou respaldo em uma sutil resistência à proeminência estadunidense na região - em releitura pragmática da abordagem diplomática empreendida à época Napoleão III. Muito embora o relacionamento europeu com o continente americano tenha se construído, historicamente, cuidando para não se contrapor às iniciativas norte-americanas na área no contexto do pós-Segunda Guerra e na ante-sala da queda do Muro de Berlim, e levando em consideração as turbulências políticas que perpassavam as Américas e a contestável

---

identificada pela inteligência européia como zona estratégica sob domínio estadunidense e sob a qual não se pretendia a extensão da presença política.

<sup>6</sup> A CECLA formou-se na véspera da primeira reunião da UNCTAD (Comitê das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento), realizada em 1964. A Comissão, formado um ano antes com o objetivo de coordenar as políticas dos países latino-americano no encontro onusiano, era integrada por todos os países da região à exceção de Cuba.

<sup>7</sup> PACE, Virgile. *L'Organisation Mondiale du Commerce et le Renforcement de la Réglementation Juridique des Échanges Commerciaux Internationaux*. Paris: L'Harmattan, 2000.

forma com que os Estados Unidos conduziram suas práticas de então (v.g. o embargo imposto à nação cubana), a Europa iniciou um processo de discreta contestação à exclusividade daqueles no continente. Segundo sublinhou Ramon Torrent, o fortalecimento das relações da Comunidade - inclinação política que se viu continuada mesmo após a entrada a assinatura do Tratado de Maastricht e consolidação da União Européia em 1992-93, quando se esperava a Europa voltasse seus olhos para dentro – com a América Latina foi componente da estratégia do Velho Mundo para estabelecer-se como ator internacional de primeiro nível, ainda que grande parte dos acordos celebrados ao redor do mundo fossem esvaziados de substância e/ou se compusessem de meros protocolos de intenções sem compromissos vinculantes<sup>8</sup>.

Mas o relacionamento com a América Latina permanecia construído eminentemente através de tratados e acordos bilaterais. Nova rodada de negociações entabuladas no início dos anos de 1980 atualizaria os instrumentos jurídicos em vigor para o que se convencionou denominar *acordos de comercio de segunda geração*<sup>9</sup>. As negociações com interlocutores individualizados continuaram, e incluiu o Brasil em 1980, mas também soube se expandir para o diálogo com sub-regiões quais o Pacto Andino<sup>10</sup> em 1983, e o Mercado Comum Centro-americano<sup>11</sup> em 1986.

O Mercosul e, por conseqüência, o Brasil, não entrou no radar europeu de imediato. Antes do Cone Sul, a “abordagem regional”<sup>12</sup> da política externa européia teve início na América Central, para apenas posteriormente espriar-se por paragens mais ao sul. O primeiro contato político de fato institucionalizado que se noticia se estabeleceu em

---

<sup>8</sup> TORRENT, Ramon. Derecho y Pratica de las Relaciones Exteriores en la Unión Europea. Barcelona: CEDECS Editorial, 1998.

<sup>9</sup> Os acordos de segunda geração concediam mais ênfase às intenções de fortalecer a cooperação econômica bilateral. No entanto, e à exemplo dos acordos de primeira geração, também reafirmaram a validade da cláusula da nação mais favorecida.

<sup>10</sup> O Pacto Andino foi iniciativa regional de 1969 que envolveu a Venezuela, a Colômbia, o Equador, o Peru e a Bolívia.

<sup>11</sup> O Mercado Comum Centro-americano foi criado em 1960, por iniciativa de Guatemala, Honduras, El Salvador, Costa Rica e Nicarágua. A idéia regional se viu fortalecida após a crise política da América Central de meados dos anos 1980, quando o Panamá também passou a fazer parte do bloco.

<sup>12</sup> HOFFMANN, Andrea Ribeiro. EU-Mercosur Relations after the EU-Brazilian Strategic Partnership. In MARTINS, Estevão C. de Rezende, SARAIVA, Miriam Gomes. Brasil-União Européia-América do Sul: Anos 2010-2020. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2009. Pp. 55.

1984, por ocasião do Grupo de Contadora<sup>13</sup>, que deu vazão a um encontro de nível ministerial promovido pela Comunidade Européia e com o fito de lançar bases para o processo de paz na região. Esse entendimento político foi institucionalizado no “Diálogo de San José”.

Mais além, a Comunidade Européia consolidou canal de comunicação com o Grupo do Rio, instância multilateral constiuída na esteira do Grupo de Contadora<sup>14</sup>. Muito em virtude do sucesso do Diálogo de San José, o Diálogo do Grupo do Rio foi estabelecido já em 1987, com o fito de fundar o canal para um fórum permanente onde se pudesse levar a cabo as tratativas políticas birregionais. Já a institucionalização do relacionamento entre a Comunidade Européia e o Grupo do Rio, esta não se deu até o ano de 1990, em que se assinou a Declaração de Roma formalizando o canal de diálogo regular em nível ministerial, entre a Tróica Européia e os ministros das Relações Exterior dos países que formam o Grupo latino-americano<sup>15</sup>.

Em que pese a iniciativa européia estabelecida com os países do Grupo do Rio, na esteira do relacionamento iniciado à ocasião da formação do Grupo de Contadora e de Apoio à Contadora, entendimentos políticos de maior relevância ainda são as reuniões de Cúpula realizadas entre a União Européia e a América Latina e o Caribe (ALC), institucionalizada em 1999 na Declaração do Rio de Janeiro<sup>16</sup>. Pode-se afirmar que o estreitamento dos laços políticos, que culminaram na institucionalização dos diálogos de alto nível UE-ALC teve início com a consubstanciação da Área de Livre Comércio

---

<sup>13</sup> O Grupo de Contadora foi uma instância multilateral estabelecida pelos governos de Colômbia, México, Panamá e Venezuela, em 1983, para promover conjuntamente a paz na América Central, então palco de intensos conflitos armados de origens políticas.

<sup>14</sup> O Grupo de Contadora e, mais tarde, o Grupo de Apoio à Contadora, formado por Brasil, Argentina, Peru e Uruguai, fundiram-se no Grupo do Rio, instância política fonte de importante canal de diálogo com a Europa.

<sup>15</sup> A Cúpula União Européia-Grupo do Rio realizou, em 2009, a sua 14ª. reunião ministerial, em Praga, República Tcheca.

<sup>16</sup> Estabelece o artigo 1o. da Declaração do Rio de Janeiro que “[n]ós, chefes de Estado e de Governo da União Europeia, da América Latina e das Caraíbas, decidimos promover e desenvolver as nossas relações no sentido de uma parceria estratégica bi-regional, baseada na profunda herança cultural que nos une, e na riqueza e diversidade das nossas expressões culturais respectivas. Estas conferem-nos fortes e múltiplas identidades, bem como a vontade de criar um enquadramento internacional que nos permita elevar o nível de bem-estar das nossas sociedades e aplicar o princípio do desenvolvimento sustentável, tirando partido das oportunidades oferecidas por um mundo cada vez mais globalizado, num espírito de igualdade, respeito, aliança e cooperação entre as nossas regiões.” Em [tp.infoeuropa.euroid.pt/ue/2009/2009\\_declaracao\\_rio\\_1999.pdf](http://tp.infoeuropa.euroid.pt/ue/2009/2009_declaracao_rio_1999.pdf), acesso em 10 de Novembro de 2010.

das Américas (ALCA). A ALCA foi percebida pelos negociadores europeus como iniciativa regional capaz de minar a influência da já União Européia nas Américas. Não é de se surpreender, portanto, que o malogro da iniciativa regional capitaneada pelos Estados Unidos tenha acelerado o desejo europeu de elevar os contatos políticos entre as duas regiões a patamar mais elevado. Assim, em novembro de 1996, a Cúpula Ibero-americana de Viña del Mar serviu de pano de fundo para o lançamento da idéia do diálogo de alto nível entre a Europa e a América Latina-Caribe.

É de se notar que os dois mecanismos políticos de interrelacionamento entre a Europa e o continente Americano, a saber, o Diálogo Ministerial Institucionalizado União Européia-Grupo do Rio e as Cúpulas de Chefes-de-Estado e de Governo União Européia e América Latina-Caribe se dão com impressionante simultaneidade. Ambas as iniciativas passam a realizar-se, pois, em um intervalo de dois anos, intercalando-se: quando abriga, um determinado ano, a Reunião Ministerial UE-Grupo do Rio, neste não há o encontro de Cúpula UE-ALC, tendo esta lugar no ano seguinte. No entanto, a periodicidade dos encontros, argumentam alguns, não tem sido de todo benéfica, já que os mecanismos institucionalizados vêm colecionando críticas quanto à sua eficácia. Assim, a repetição dos temas, aliado ao volume de trabalho incluído nas agendas em decorrência da concomitância das iniciativas União Européia-Grupo do Rio e União Européia-América Latina e Caribe, estaria prejudicando a representatividade política dos esquemas e minando sua importância na seara internacional.

### **(iii) As tratativas com o Mercado Comum do Sul.**

Não obstante as críticas, não se pode negar a relevância destes canais de comunicação para a formação dos elos regionais. Estes mecanismos localizados tiveram importância cabal na solidificação do diálogo birregional, e ajudaram a justificar a realização de outras iniciativas semelhantes nos anos seguintes. A aproximação da União Européia com o Mercosul e, a partir deste laço, com o Brasil, mais especificamente, se compreende largamente a partir dos nexos políticos, econômicos, sociais e culturais sedimentados na relação da Europa com o continente Americano apreendido de maneira mais ampla. Neste mesmo sentido se dá e se justifica a argumentação da professora Raquel Patrício, ao delimitar que “seriam lançadas as

negociações sobre a futura associação birregional entre a União Européia e o Mercosul na Cúpula União Européia-América Latina e Caribe, realizada no Rio de Janeiro em junho e julho de 1999”<sup>17</sup>.

O diálogo que a União Européia estabelece com o Mercosul é, portanto, de particular e crucial importância para se compreender em sua inteireza os vínculos estabelecidos pela diplomacia européia com o Brasil.

*“In the case of Mercosur, the EU supported the institutionalization of the integration process and engaged in a birregional approach from the creation of the block in 1991. Already in 1992, both regions concluded an ‘Inter-Institutional Cooperation Agreement’ which, among other things, supported Mercosur’s Administrative Secretariat. In 1995, shortly after the conclusion of the Ouro Preto Protocol, which accorded Mercosur’s international legal personality, the EU concluded another agreement, the ‘Interregional Cooperation Agreement’, which is still the main institutional framework for cooperation between the two regions, given that the negotiations for a Framework Agreement, started in 1999, are not yet concluded.”*<sup>18</sup>

Percebe-se, portanto, como o relacionamento que a União Européia firma com o Mercosul situa-se na gênese deste, atuando muito mais como um veículo fomentador de sua consolidação, um vetor construtor de sua institucionalização, do que propriamente um parceiro político ou econômico neste primeiro momento. A União Européia via na finalização do Mercado Comum do Sul a oportunidade de atestar sua aliança estratégica com a região da América do Sul. A professora Deisy Ventura faz análise pertinente do tema e afirma, sobre os laços construídos pela UE com o bloco do Mercosul:

*“Ela [a União Européia] viu nele [o Mercosul] uma porta de entrada privilegiada para seus interesses no continente, um aliado no mínimo*

---

<sup>17</sup> PATRICIO, Raquel. As relações entre a União Européia e a América Latina: o Mercosul neste enquadramento. In MARTINS, Estevão C. de Rezende, SARAIVA, Miriam Gomes. Brasil-União Européia-América do Sul: Anos 2010-2020. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2009. Pp. 69.

<sup>18</sup> HOFFMANN, Andrea Ribeiro. European Foreign Policy towards Latin America Southern Cone States. Frankfurt am Main: Peter Lang, 2004.

*promissor quanto ao equilíbrio das relações transatlânticas e um discípulo em potencial de sua empreitada integracionista”<sup>19</sup>.*

Parece desnecessário acrescentar que os interesses que motivaram a inflexão da União Européia em direção à América Latina e, mais especificamente, ao Mercosul, vão muito além de razões políticas ou culturais. Mais além do tronco único compartilhado pelos países dos dois continentes, origens históricas e culturais (que extrapolam o fundamento deste trabalho e, por esta razão, não serão aqui tratados em maiores detalhes) se entrelaçando em discursos semelhantes, erigem identidades compartilhadas, objetivos divididos e solidariedade comum. No entanto, representa o fundamento maior e é repleta de sentido a afirmação de que a atenção dispensada pela UE ao Mercado Comum do Sul se relaciona também intrinsecamente com o elemento contemporâneo dos interesses do tabuleiro das relações internacionais. Outrossim, a economia desempenha papel crucial neste pacto de interesses inter-regional.

Nesta linha, é correto afirmar que o intento norte-americano de formalizar uma área de livre comércio espalhando-se por todo o continente Americano acabou por catalisar a tessitura do manto relacional existente entre o Mercosul e a Europa. Mas se o intento velado da União Européia era o redirecionamento da influência política na região, para o Mercosul contou mais o aspecto econômico: a parceria em formação teria o condão de alavancar os fluxos comerciais, econômico-culturais e de investimentos entre as duas regiões, aliviando a dependência dos Estados Unidos e suavizando as investidas lançadas em prol da consolidação da ALCA.

No entanto, a opção por uma aproximação com a Europa em detrimento de uma integração ao projeto de Área de Livre Comércio das Américas suscita debates acalorados. Pois que o caráter exclusivo dessa escolha, segundo alguns estudiosos das Relações Internacionais, legaria aos países do Cone Sul um ranço de perda, qualquer que fosse o caminho escolhido. A exclusividade da opção, pois, findaria por extrair do Mercosul a possibilidade de atingir um nível de integração mais aprofundado e com maior grau de equilíbrio. Por se ver obrigado a tomar um determinado partido, obstado que estivesse de “manter cada pé em uma canoa” em emulação varguista, o

---

<sup>19</sup> VENTURA, Deisy. As assimetrias entre o Mercosul e a União Européia: os desafios de uma associação inter-regional. São Paulo: Manole, 2003.

Mercosul acabaria por perder-se o foco, ausente que estava de clareza sobre os processos de negociação nos quais se encontrava em curso de engajar-se.

*“A análise de aproximação entre a União [Européia] e o Mercosul não deixa dúvida quanto à repercussão dessa parceria na evolução do bloco do Sul. Em lugar de procurar reforçar sua integração, a fim de se beneficiar das ofertas dos Estados Unidos e da Europa vindas, nessa quase bipolaridade contemporânea, o Mercosul tende a despedaçar-se. Seria preferível para o Mercosul não ter de escolher entre a ALCA e a União [Européia], mas poder manter as duas opções em aberto, a fim de poder manter o equilíbrio e o dinamismo que as relações triangulares podem oferecer. O projeto de integração regional visava precisamente a melhorar a inserção internacional de seus Estados-Membros. Mas os fundadores do bloco não estão de acordo sobre o modelo de inserção que convém adotar, e não se dotaram dos meios adequados para promover de forma durável uma tal inserção. Assim, o Mercosul se lança em diferentes estruturas de negociação sem nenhuma clareza, assombrado pela provável dissolução diante da ALCA, ultrajado pelo protecionismo da União Européia em relação a seus mercados agrícolas [...].<sup>20</sup>”*

O processo de formação do Mercosul se deu à margem de um conceito político dinamizador, e uma opção pelo entendimento estreitado com a União Européia é patente. O professor Clodoaldo Bueno, um dos principais historiadores da atualidade, pontua como foi a partir da criação do Mercosul que a relação do conjunto dos países latino-americanos com a Europa, relação até então de pouca significância, se fortaleceu consubstanciada no aspecto comercial-econômico<sup>21</sup>. Assim, em que pese questões como o tratamento tarifário das exportações de produtos tropicais, o espinhoso tema do acesso a mercados ou as discussões atinentes às preferências

---

<sup>20</sup> Ibid. Pp. 456-7.

<sup>21</sup> BUENO, Clodoaldo. A Política Multilateral Brasileira. In CERVO, Amado (org.). O desafio internacional: a política exterior do Brasil de 1930 a nossos dias. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1994.

comerciais concedidas às antigas colônias européias<sup>22</sup>, o relacionamento com a Comunidade Européia se viu engrossar a partir da criação do Mercosul.

Esta inflexão se propôs a revisar uma tendência política distinta, que pretendia alijar o continente Americano do rol dos parceiros preferenciais da Europa. Não obstante, essa proposta de distanciamento das Américas proporcionou um relacionamento diferenciado para alguns países, caso este o do Brasil. Como se verá com requintes de detalhes em seção posterior deste trabalho, foi nesse período que se lançaram as bases do que se consolidaria posteriormente na “parceria estratégica” institucionalizada entre o Brasil e a União Européia. Conforme ensina Lessa,

*“A criação do Mercado Comum deu origem a uma ruptura de grandes proporções no núcleo europeu do sistema de relações bilaterais do Brasil: produziu um eixo de conflito, que até então inexistia, e que sobreviveu praticamente até meados da década de noventa, centrado sobre o manejo das questões comerciais, especialmente acesso a mercados e tratamento tarifário. Nesse longo período, não há que se falar em cooperação política, uma vez que a América Latina em geral constituía um ângulo cego das prioridades internacionais da Europa comunitária. [...] Por outro lado, esse foi também um momento de criação nas relações do Brasil com boa parte de seus parceiros europeus. Uma vez liberados do fardo dos contenciosos comerciais, os relacionamentos bilaterais com os principais países da Europa Ocidental evoluíram com rapidez para o desenvolvimento de formas de cooperação política e econômicas inovadoras, como se percebe na experiência de*

---

<sup>22</sup> A parceria estabelecida entre a Europa e os países da África, Caribe e Pacífico foi erigida com base em uma estrutura diplomática datada de mais de 30 anos de cooperação e desenvolvimento, e teve início com a assinatura do Acordo de Lomé – I em 1975, entre a Europa e 46 Estados ACP – África, Caribe e Pacífico. O diálogo evoluiu até fundamentar-se no Acordo de Parceria ACP-UE Cotonou, firmado em 2000 e envolvendo desta feita a Europa e 77 países do grupo ACP. Esta evolução, de Lomé para Cotonou, vai muito além de uma simples referência nominal: diferentemente de Lomé, que foi o primeiro acordo deste tipo celebrado entre a Europa e países da África, do Caribe e do Pacífico, e que não abrangia temas afeitos à diplomacia propriamente dita, Cotonou determinava como seu objetivo central o desenvolvimento humano e social pelo viés da cooperação entre as regiões e o suporte econômico. Por esta razão, o acordo celebrado em meados de 2000, no âmbito da mentalidade gestada pelas Metas de Desenvolvimento do Milênio (MDG) a partir da Declaração do milênio das Nações Unidas, envolvia a retórica de sustentabilidade ambiental, igualdade de gêneros e respeito às instituições, sem descuidar da parte de regime preferencial de comércio UE-ACP, a se estender até 2007. O Acordo de Cotonou nasceu com prazo de vigência de 20 (vinte) anos, prevista a possibilidade de revisão quinquenal.

*diversificação de vínculos externos levada a cabo no governo Ernesto Geisel (1974-1979), por exemplo.*”<sup>23</sup>

No entanto, essa aproximação tópica, realizada em nível bilateral, sedimentada em um diálogo interligando duas entidades funcionando de maneira independente à tendência que se afigurava de atuação política em sede de organismo supra estatal, se viu revista em anos subseqüentes. O entendimento que tanto benefício trouxe ao Brasil nos anos que percorrem as décadas de 1970 e 1980 – foi no interregno compreendido entre estes anos que o Brasil viu o benefício de uma aproximação mais estreita com alguns parceiros na Europa materializar-se em resultados concretos, quais não são outros os casos do acordo nuclear com a Alemanha em 1975, do engajamento na discussão de uma Nova Ordem Econômica Internacional, da alternativa nos fluxos comerciais na esteira da crise do petróleo da década de 1970 – se viu aos poucos reformulado no contexto do que ficou historicamente denominado de política de correionalismo.

O correionalismo, portanto, se caracterizou como o eixo principal das relações exteriores da Europa, e, depois de 1992-1993, da União Européia, no curso da década de 1990. Balizando, a partir de então, a sua política externa na crença da eficácia e dos efeitos positivos do regionalismo<sup>24</sup>, na pacificação das relações dos Estados pela via da cooperação e interdependência pacífica, na abertura comercial, na negociação conjunta na seara internacional, passa a União Européia a desempenhar um papel de fomentador das dinâmicas regionais no cenário global. Muito desse papel incentivador se forjou na política européia de estabelecer relações políticas institucionalizadas com integrações regionais devidamente constituídas.

---

<sup>23</sup> LESSA, Antonio C. As Relações Brasil-União Européia no contexto da consagração da Parceria Estratégica. Seminário Internacional Brasil - União Européia - América do Sul: Anos 2010-2020, 2008.

<sup>24</sup> A experiência da Europa com o regionalismo, nunca é demais lembrar, data do imediato pós-Segunda Guerra, quando em 18 de abril de 1951, Alemanha, França, Itália, e os países do Benelux (Bélgica, Luxemburgo e Holanda) assinaram o Tratado de Paris, instrumento jurídico institucionalizador da Comunidade Européia do Carvão e do Aço (CECA). A CECA, de significado histórico, proveu as bases regulatórias para a cooperação entre seus Estados-membros, garantindo o livre comércio para o mercado de carvão e aço. No entanto, o substrato político revolucionário a catalisar a implementação da CECA foi o conceito de gerenciamento comum da produção e distribuição franco-germânica de aço e carvão. Nas palavras de Robert Schuman, então ministro francês das Relações Exteriores, “A Europa não surgirá de repente nem por meio de uma simples junção. Ela surgirá por meio de medidas concretas que promovam, antes de tudo, a solidariedade. A unificação da Europa exige que se ponha fim à oposição de séculos entre França e Alemanha. Por isso nossos esforços devem, em primeira linha, se voltar para a França e a Alemanha”.

Mais além: o ingrediente do pioneirismo dos países europeus no contexto das iniciativas de integração regional também desempenhou função preponderante. Para se apreender em sua inteireza o papel da União Européia na promoção do regionalismo (e, inserido nesse quadro, toda a filosofia política contida na definição de corregionalismo) há de se ter em mente a idéia de ser a Europa o ponto de referência natural para quaisquer iniciativas regionais. Era, então, a Comunidade Européia e, a partir do Tratado de Maastricht, a União Européia, a experiência mais bem sucedida de congregação de Estados já tentada. Assim, o que realmente buscava a União Européia, pelo intermédio da promoção do regionalismo nos mais distantes rincões do planeta, era, na verdade, a promoção de sua própria *expertise* em termos de regionalismo como via de regra para a implementação de experiência similares aonde quer que elas tivessem lugar. A União Européia seria, pois, o modelo para a integração entre países em quaisquer outras regiões do mundo, em uma projeção bastante consciente de seu modelo particular de política internacional.

Não é de surpreender, portanto, que, movido por essa filosofia política, a União Européia tenha entabulado relações com o Mercado Comum do Sul tão logo ele surgisse como bloco político formado, em idos de 26 de Março de 1991, com a assinatura do Tratado do Paraguai. Sem embargo, a influência e a contribuição das atividades políticas no continente europeu tiveram eco na América do Sul antes de consolidado o elo político. A política do corregionalismo traça e define importante ponto de mudança no olhar europeu para as Américas; entretanto, há quem levante a tese de que decisões provindas do Velho Continente impactaram a política americana de outras relevantes – e anteriores - maneiras.

O renomado professor Leon E. Bieber, em tempos de 1994, sublinhou a influência que exerceram os acontecimentos de além-mar na formação do bloco sul-americano de comércio. De acordo com Bieber, a percepção da baixa densidade no relacionamento da Comunidade Européia com o continente americano e, mais ainda, as túbias perspectivas de reversão deste padrão em face das transformações políticas que lá aconteciam à época, redirecionaram os anseios políticos da região sul-americana para uma abordagem interiorizante, ensimesmada.

*“Na base do Ato Único Europeu, assinado entre seus países-membros em 1986, a CE [Comunidade Européia], em 1993, se converteu num espaço geográfico sem controle de fronteiras, sem obstáculos técnicos que [impedissem] a livre circulação de bens, capitais, mão-de-obra e serviços e sem entraves fiscais. Desde 1989, a CE, por razões óbvias, começou a prestar atenção prioritária à Europa do Leste [o que] permite supor que, por uma fase imprevisível, a América Latina não será material de preocupação prioritária na agenda comunitária. [...] O Brasil parece ter percebido claramente esta realidade. Não por acaso, ele estabeleceu, no mesmo ano em que foi firmado o Ato Único Europeu, o Programa de Integração e Cooperação entre a Argentina e o Brasil (Picab), do qual surgiu, em 1991, o Mercado Comum do Sul. E também, não por acaso, o Brasil vislumbra a possibilidade de aderir à Associação Norte-Americana de Livre Comércio (Nafta).”<sup>25</sup>*

Assim, fosse pelo viés de uma política externa propositiva, de engajamento ativo segmentado na política do correionalismo, fosse pelos efeitos colaterais de uma política destinada a produzir conseqüências internas apenas, caso este do Ato Único Europeu, na tese levantada pelo professor Bieber – fato inquestionável é que as mudanças endógenas e exógenas produzidas a partir do continente europeu tiveram um impacto agregador na porção sul-americana do outro lado do Atlântico. Desta feita, na aurora da criação do Mercado Comum do Sul, a Europa não perde tempo para estabelecer uma ponte institucionalizada de comunicação com a recém-criada integração regional. O Acordo de Cooperação Institucional é assinado em maio de 1992, em Santiago do Chile, entre o Conselho Mercado Comum do Mercosul e a Comissão Européia, no que foi a conclusão jurídica de negociações iniciadas em meados de 1991, ano da institucionalização mercosulina, pelos ministros das Relações Exteriores de ambas as partes. Incluía-se no rol dos objetivos pactuados no Acordo de Cooperação Institucional o fornecimento de apoio técnico e especializado para auxiliar no processo de consolidação do Mercosul, o que vem para atestar a inflexão política européia presente na idéia do correionalismo.

---

<sup>25</sup> BIEBER, Léon E. Brasil e Europa: um relacionamento flutuante e sem estratégia. In CERVO, Amado (org.). O desafio internacional: a política exterior do Brasil de 1930 a nossos dias. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1994. Pp. 253.

O marco formal estabelecido neste acordo soube transferir para o Mercosul, nos anos seguintes, verba equivalente a vinte milhões de euros, v.g. a título de treinamento por parte de peritos europeus concedido a seus equivalentes latino-americanos em São Paulo, Buenos Aires, Assunção e Montevidéu para auxiliar no desenvolvimento de nomenclatura alfandegária comum. O apoio legal, institucional e financeiro provido pela União Européia ao Mercosul foi crucial para o estabelecimento de uma condição de interlocutor privilegiado com os países-membros do bloco sul-americano.

Em 1994, a Comissão Européia apresentou oficialmente comunicado intitulado “The European Community and Mercosur: An Enhanced Policy”<sup>26</sup>, que analisava as dimensões estratégicas do relacionamento UE-Mercosul ao passo que examinava também o seu desenvolvimento. Por meio de uma observação dos resultados do primeiro acordo interinstitucional, o documento previu a insuficiência do relacionamento até então estabelecido e traçou um planejamento de longo prazo, dividido em duas etapas, para o sucesso de uma associação entre ambas as regiões. Inicialmente, cumpriria concluir um Acordo-Quadro de Cooperação Interregional (o que de fato se logrou fazer no ano seguinte), que saberia lançar as bases para a liberalização comercial birregional e pugnaria por prover suporte para a continuada integração da região da América do Sul. Em seguida, se buscaria a criação da associação birregional *per se*, através de uma bem fundada parceria política, econômica, financeira, social e cultural. As duas etapas se fundamentariam em instrumentos jurídicos interdependentes – o segundo se sujeitando aos termos já previamente pactuados no primeiro – mas obedeceriam a esquemas institucionais independentes. O Conselho Europeu soube aprovar a estratégia delineada no documento confeccionado pela Comissão, e pouco tempo depois as negociações interregionais tiveram início.

Passada a fase inicial de consolidação da iniciativa regional, verifica-se a partir de 1995 um encadeamento mais freqüente e sistemático das negociações conduzidas entre os dois blocos. A União Européia, portanto, já havia verificado o potencial

---

<sup>26</sup> EUROPEAN COMMISSION. The European Community and Mercosur - An enhanced policy. COM(94)428, 1994. Disponível em [http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=en&type\\_doc=COMfinal&an\\_doc=1994&nu\\_doc=428](http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=en&type_doc=COMfinal&an_doc=1994&nu_doc=428). (Acesso em 2 de dezembro de 2010.)

político-econômico do Mercosul, e percebido os benefícios de ter o bloco como parceiro especial<sup>27</sup>. Como consequência, em 15 de dezembro de 1995, os representantes de Mercosul e União Européia assinam em Madri, capital espanhola, o Acordo-Quadro de Cooperação Interregional<sup>28</sup> - que, no entanto, passou a vigorar completamente somente em 1999.

Contudo, a assinatura e posterior validação do acordo revelador das intenções de estabelecer relações mais estreitas com o Mercosul não se deu à margem de uma política européia que visava consolidar os elos bilaterais já firmados com países da região. Assim, a década dos anos 1990 viu surgir a *terceira geração dos acordos bilaterais*, como os com a Argentina e a Bolívia em 1990, com a Venezuela e com o Uruguai em 1991, com o Chile em 1990/1996/2002, com o México em 1991/1997, e com o Paraguai e com o Brasil em 1992. A principal característica de tais acordos de terceira geração eram as condicionalidades políticas impostas, como a “cláusula democrática”, aspectos de proteção ao meio ambiente e aos direitos humanos, bem como a existência das chamadas “cláusulas evolutivas”, que permitiam a sua renegociação a qualquer tempo. No entanto, a eficiência prática dos acordos em si é discutível. O caráter amplo, vago e sem a imposição de compromissos substanciais, característica intrínseca de um acordo tipo de terceira geração, contribui para tanto. Exercerem, pois, tais pactos incentivados pela União Européia, função mais assertiva, de confirmação de preceitos de sua já existente política externa, do que tentativa de revisão e atualização das bases em que se fundavam as relações com outros atores do cenário global. Como assinala a professora Andréa Ribeiro Hoffman,

*“The logic behind the conclusion of empty agreements is their political meaning. One political reason pointed out as for the conclusion of these agreements is that they were seen as a strategy by the EU to reinforce its presence in the world and consolidate the international legal personality of*

---

<sup>27</sup> A professora Deisy Ventura observou que a União Européia, ao cogitar a possibilidade de o Mercosul se voltar para o norte, em associação aos Estados Unidos, ou de espargir-se em direção aos demais países da região, percebe a necessidade imediata de um acordo com aquela nascente integração regional, com vistas a garantir a presença européia no continente Americano e de franquear-se-lhe acesso aquele enorme e atraente Mercado mundial. VENTURA, Deisy. *As assimetrias entre o Mercosul e a União Européia: os desafios de uma associação interregional*. São Paulo: Manole, 2003.

<sup>28</sup> É curioso notar que o Acordo-Quadro de Cooperação Interregional, apesar de vigorar desde idos de 1999, ainda não teve o seu texto integralmente aprovado pelos órgãos decisórios do Mercosul.

*the Community as distinct from its Member-States vis-à-vis 3<sup>rd</sup> parties. Another reason is that these agreements attended to the interests of the Commission to expand its competences and to the Council's [sic] to justify its work, since most agreements – full or empty – created bilateral institutional arrangements such as joint Committees, Commissions and Sub-Commissions which met periodically to manage the relations. In addition, this close management is also useful for the EU in that it is used as a basis for the establishment of its (unilateral) policies of development cooperation. Although they are legally independent from the agreements, the fact that they are managed together contributes to the (mis)perception of 3<sup>rd</sup> parties that the cooperation programmes owe their existence to the agreements and were therefore negotiated, instead of unilaterally decided and implemented.”<sup>29</sup>*

Este acordo-quadro, que passou a ter validade em 1999, destinava-se primordialmente a lançar as bases para a negociação de um Acordo de Associação Interregional, a ser consubstanciado e definido em quatro distintas vertentes: a comercial, a política, a de cooperação e a institucionalizante ou integrativa. Não obstante prover os fundamentos para um posterior e aprofundado relacionamento, o Acordo-Quadro de Cooperação Interregional também teve o condão de instituir mecanismos de concertação política de alto nível, criando, conseqüentemente, um Conselho de Cooperação, uma Comissão Mista e uma Subcomissão Mista Comercial. Entretanto, os canais de diálogo de alto nível são efetivamente mantidos por intermédio de reuniões regulares entre Chefes de Estado ou de Governo de Mercosul e União Européia, a elas somadas reuniões anuais entre os ministros de relações exteriores<sup>30</sup>.

A importância do pacto reside mormente no fortalecimento dos laços institucionais entre os dois continentes, o que possibilitou não apenas uma robustez política maior dos dois lados do oceano (pouca dúvida há de que foi, o ato jurídico formal de aproximação entre a União Européia e o Mercosul, o responsável por fornecer o combustível político-econômico para que este último se confirmasse como

---

<sup>29</sup> HOFFMANN, Andrea Ribeiro. Foreign Policy of the European Union towards Latin American Southern Cone States (1980-2000): Has it Become more Cooperative? Cases of Foreign Direct Investment and Agricultural Trade. Frankfurt am Main : Lang, 2004.

<sup>30</sup> A mais recente reunião de cúpula interregional se deu em Madri, em maio de 2010, onde os representantes do mais alto escalão de ambos os blocos discutiram e acordaram a retomada de negociações para o Acordo de Associação Interregional.

empreendimento regional possível), como sedimentou a cooperação que mais tarde se estenderia para o elemento específico da aproximação UE-Brasil.

Desta feita, muito embora ainda se fulcrasse o relacionamento institucional Mercosul-União Européia em desavenças e desentendimentos quanto a aspectos essenciais do mandato de negociação<sup>31</sup>, os Estados-membros de ambas as partes souberam anunciar, às margens da reunião de cúpula América Latina e Caribe-União Européia, realizada no Rio de Janeiro em junho de 1999, o lançamento das negociações para o Acordo de Associação<sup>32</sup>, onde as partes instaram-se à liberalização do comércio bilateral sob a égide da reciprocidade de termos. Era, então, novidade a negociação de acordos e tratados envolvendo blocos assimétricos, unindo países desenvolvidos de uma parte, e países em desenvolvimento de outra, ser firmado em bases recíprocas.

As negociações Mercosul-União Européia, é mister frisar, se fundaram, desde o início, em excessivo contingente regulamentatório. A título ilustrativo, o mandato concedido aos representantes da União Européia pelo seu Conselho os permitia entabular negociações sobre aspectos não-tarifários tão somente. Tal restrição abrangeria parte ínfima apenas do necessário para um irrestrito Acordo de Associação desejoso de ser celebrado com o Mercosul. Outros itens da pautas, sobre os quais o diálogo se fazia premente, quais as negociações sobre aspectos tarifários do comércio inter blocos, ou temas como o setor de serviços ou a espinhosa questão da agricultura, só começariam a ser discutidos a partir de 2001. Em outra, óbice adicional restou consubstanciado na imposição da União Européia de que os resultados dos entendimentos birregionais se equivalessem aqueles das negociações multilaterais celebradas no âmbito da Organização Mundial do Comércio<sup>33</sup>. Em miúdos, a efetivação dos resultados obtidos pelos negociadores de UE e Mercosul deveria necessariamente se aliar a conclusão da Rodada de Doha da OMC. Isso restringiu substancialmente a posição negociadora da UE.

---

<sup>31</sup> O núcleo das contendas políticas nascidas do diálogo Mercosul-União Européia jaz nas tratativas concernentes à Política Agrícola Comum, a PAC, criada na esteira da Segunda Guerra Mundial e, ainda hoje, uma das mais importantes políticas comunitárias européias.

<sup>32</sup> O Acordo de Associação União Européia-Mercosul, recordamos, seria o objetivo central do Acordo-Quadro de Cooperação Interregional assinado em 1992.

<sup>33</sup> A política exterior da União Européia é um tópico controverso por si só, e já foi objeto de crítica devido ao fato de ser por vezes incoerente e confusa, contraproducente e paralisante em termos de criar políticas comuns entre seus Estados-membros.

Em que pese estes fatores limitadores, como os que previam que a conclusão das negociações para o Acordo de Associação poderia ser obstada por aberrações jurídicas ou impossibilitada pelo vínculo indissociável à conclusão de Doha, o reforço da posição europeia em favor do Mercosul como interlocutor privilegiado teve efeitos bastante positivos. A partir de 1999, o Mercosul se afirma definitivamente como núcleo das relações entre a América Latina e a Europa – apesar de ainda manterem peso considerável na balança política da UE em relação ao continente europeu o acordo de livre-comércio firmado com o México e os laços políticos firmados com o Chile<sup>34</sup>.

Nesta linha, apesar do promissor início na direção da formalização de um Acordo de Associação, Mercosul e União Europeia vêem as negociações serem interrompidas em julho de 2004. Contribuíram largamente para este resultado, como assinalado em linhas anteriores, a contradição presente entre as intenções declaradas pela União Europeia de efetivamente apoiar a integração do bloco mercosulino, e sua divergente incapacidade de negociação: não apenas o plano multilateral representava óbice importante – a Rodada de Doha, tanto em idos de 2004 quanto no momento em que se conclui este trabalho, estava longe de se ver concluída – como também as especificidades intra-blocos apresentavam desafios de grande monta. Havia, no seio da União Europeia, o temor de que o diálogo bilateral UE-Mercosul afetasse setores sensíveis como o agrícola, tornando a sustentação da PAC muito custosa.

Há de se frisar, contudo, que também a fragilidade do Mercosul contribuiu para a estagnação das negociações objetivando a um acordo associativo. A carência institucional do bloco do Sul, aliada a uma assimetria dos seus Estados-Membros e somada a uma conseqüente fraqueza industrial, se agrega certamente ao conjunto de fatores que levaram ao arrefecimento do diálogo. Por este motivo, não apenas a produção industrial e da indústria de serviços provinda do Mercosul se vê alijada do Mercado competitivo europeu, mas também acaba se forçando a bloquear a passagem de investidores e empresários europeus às suas fronteiras, sob pena de não poder a sua

---

<sup>34</sup> “A União Europeia em 2001: aspectos gerais” in “Relatório Geral sobre a Atividade da União Europeia”, disponível em < <http://europa.eu/generalreport/pt/2001/pg0002.htm#anch0001>>, acesso em 02 de dezembro de 2010.

indústria competir em pé de igualdade por falta de competência ou *know-how* – ou os dois.

*“De fato, e não obstante a assinatura, em dezembro de 1995, do Acordo Quadro de Cooperação Inter-Regional, contextualizando as relações inter-regionais, a verdade é que desde 2004 o impasse tem marcado a paralisia das negociações em direção à criação, entre os dois blocos regionais, de uma zona de livre comércio. [...] Para além dos problemas agrícolas criados pela UE, retaliados pelo Mercosul com situação equivalente na indústria e nos serviços, os produtos do Mercosul tem dificuldade em penetrar no mercado europeu porque as suas empresas não têm uma estratégia de segmentação do mercado europeu, não possuem uma imagem forte e são standardizadas, sendo o consumidor e o empresário europeus extremamente exigentes.”<sup>35</sup>”*

O diálogo entre Mercosul e UE, portanto, se viu enfraquecido e entrecortado. No entanto, a motivação comercial permaneceu intacta: a União Européia continuava encarando o Mercosul como interlocutor essencial na América Latina e carro-chefe de seus interesses na região. Mais além, o respaldo econômico e comercial se viu reforçado pelos incentivos políticos. Bem já observamos que o fato que lançou faíscas às intenções europeias de integração birregional atendeu pelo nome de ALCA: à iniciativa estadunidense de lançamento da Área de Livre-Comércio das Américas em 1994, a UE respondeu com um engajamento político-econômico ainda mais forte na região, sobretudo no que toca à formalização dos elos com o Mercosul, a fim de conter o potencial deslocamento de sua presença comercial.

Natural, portanto, que aos concretos indícios de abandono do projeto da ALCA em meados de 2004, os diplomatas da União Européia respondessem com um aumento das demandas comerciais, v.g. exigências de liberdade de acesso a mercados, sem a oferta de qualquer contrapartida pois que esvaziado estava o Mercosul de relevante cota de seu poder de barganha representado na ameaça expansionista do irmão do Norte. Fato, então, era que muito embora a negociação para a conclusão formal do

---

<sup>35</sup> PATRICIO, Raquel. Op. cit. Pp. 72.

Acordo de Associação estivesse então sob fortes questionamentos, os interesses comerciais da Europa na América do Sul não cessavam de crescer.

Dois momentos distintos ilustram a importância da relação comercial. Em momento anterior, em memorando oficial da Comissão da União Européia de 22 de julho de 1998 (“Memo/98/57”) percebe-se já o crescimento exponencial do fluxo de comércio. Justifica-se, nesta ocasião, a tendência que se buscava recuperar quando da interrupção das negociações para o Acordo de Associação em 2004: as importações totais de produtos do Mercosul aumentaram em apenas 9% no período compreendido entre 1992-96; ao passo que as exportações realizadas para o Mercosul cresceram em impressionantes 250%. Não se pode negar a discrepância dos números - e não se pode deixar de notar como o estreitamento dos vínculos político-econômicos beneficiava de forma bastante distinta cada um dos parceiros.

*Trade in goods: trade is expanding rapidly between the EU and the Mercosur, a region that, during the 90's, appears to be one of the fastest growing trading areas of the world. The EU is mainly exporting capital goods, automobiles and other advanced technology products, while over half of Mercosur exports to the EU consists of agricultural products and foodstuffs; the largest share of these agricultural products enter the European market duty free. [...]*

*Trade in goods between the EU and Mercosur has risen considerably in recent years; the total value of trade flows (exports + imports) between the two regions rose from ECU 18,956 million in 1990 to ECU 33,358 million in 1996, an increase of almost 76% in the period. Exports by the EU to Mercosur (+250% from 1990 to 1996) rose by considerably more than its imports from Mercosur (+9% from 1990 to 1996), partly due to a slow-down in economic activity in Europe, especially during the period 1990-93, but also to the considerable growth and opening to trade observed in Mercosur, and to the high elasticity of Mercosur imports to price and income changes.*

*[As for trade balance] the EU had a trade deficit with Mercosur until 1994, but it has had a slight surplus since 1995, when Austria, Finland and Sweden*

(net exporters) joined the EU. In 1996, the EU's trade surplus with Mercosur is of ECU 3,600 million.

**Trade in goods between the EU-15 (EU-12 up to 1994) and Mercosur**

**EUROSTAT Data (ECU million)<sup>36</sup>**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	Increase 90-96
<i>EU imports from Mercosur</i>								
<i>Argentina</i>	3,473	3,798	3,308	3,057	3,529	3,705	3,883	12%
<i>Brazil</i>	9,192	9,381	9,145	8,180	10,339	10,820	10,432	13%
<i>Paraguay</i>	446	287	194	226	173	164	145	-67%
<i>Uruguay</i>	567	359	341	317	352	344	405	-29%
<b>TOTAL</b>	13,678	13,825	12,988	11,780	14,393	15,033	14,865	9%
<i>EU exports to Mercosur</i>								
<i>Argentina</i>	1,234	1,701	2,737	3,396	4,935	4,573	5,799	370%
<i>Brazil</i>	3,636	4,000	3,645	5,351	6,985	11,365	11,688	221%
<i>Paraguay</i>	175	160	144	179	256	280	321	84%
<i>Uruguay</i>	233	277	330	579	751	642	685	194%
<b>TOTAL</b>	5,278	6,138	6,856	9,505	12,927	16,860	18,493	250%
<b>Total trade</b>	18,956	19,963	19,844	21,285	27,320	31,893	33,358	76%
<b>BALANCE</b>	-8,400	-7,687	-6,132	-2,275	-1,466	1,827	3,628	

Fonte: Europa. Departamento de Comunicação da Comissão Europeia. 2009

Os anos subsequentes começam a mostrar um rebalanceamento desses fatores. A balança comercial começa a se reorientar no intervalo que compreende os anos 2000-2004, e as exportações dos produtos mercosulinos passam a ter um peso maior no fluxo de negócios. Não à toa, a União Europeia tenta se valer do contexto político da

<sup>36</sup> Disponível em <europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO>, acesso em 03 de dezembro de 2010.

época para tentar recuperar as vantajosas condições comerciais que outrora viu estabelecidas.

Não é de surpreender, portanto, que o aumento da relevância comercial e econômica dos países do bloco do Mercosul para a União Européia (bem evidentemente, a disparidade existente entre o peso, de um lado, do Brasil e, de outro, dos demais Estados-Membros do Mercosul, era gritante) assim como o papel de proeminência que desempenhava a Europa no desenvolvimento do Cone Sul, tenham mantida acesa a chama do desejo de concertação política. O período que abrange os anos de 1999 (quando passou a vigorar efetivamente os entendimentos entre Mercosul e UE, institucionalizados no Acordo-Quadro assinado havia quatro anos) até 2004 (quando o relacionamento começa a dar sinais de desgaste, mormente devido à intransigência política de ambas as partes), o diálogo viu nascer e se realizar em um sem número de encontros birregionais: mais além das Cúpulas de Chefes de Governo e de Estado União Européia-América Latina e Caribe, cuja primeira teve lugar em 1999 no Rio de Janeiro, duas outras se concretizando em 2002 e 2003 na Espanha e no México respectivamente, comitês de negociação birregional formalizados no âmbito do acordo interregional também se reuniram periodicamente e freqüentemente.

#### **(iv) Do Mercosul ao Brasil: releitura dos interesses europeus na região.**

Em que pese a importância do Mercosul para a agenda econômica das duas regiões, as crises que acometeram o marco institucional do regionalismo no Cone Sul foram também eventos representativos do desvirtuamento da agenda política interregional. Pois que foi justamente a partir do estremecimento do projeto mercosulino, contemporâneo das propostas de alargamento da União Européia<sup>37</sup>, que a cooperação interregional começou a perder o foco e sair de cena, legando seu posto a outros assuntos que passaram a ter maior prioridade. Somado a isso, a proeminência do Brasil no ensejo regional passou a ser evidente, e não passou imperceptível pela UE:

---

<sup>37</sup> Da constituição originária de seis Estados-Membros, a União Européia, em 2007, passou a contar com 27 Estados-Membros. No período de 2004 a 2007, doze países ingressaram na EU – o alargamento de 2004 foi o mais importante da história do projeto de integração regional, quando dez países (Chipre, Eslováquia, Eslovênia, Estônia, Hungria, Letônia, Lituânia, Malta, Polónia e República Tcheca) acederam ao Bloco. Em janeiro de 2007, mais dois (Bulgária e Romênia) se juntaram ao grupo. Informação disponível em [europa.eu/pol/enlarge/index\\_pt.htm](http://europa.eu/pol/enlarge/index_pt.htm), acesso em 5 de dezembro de 2010.

ainda que “contestado por alguns de seus vizinhos, em particular, pela Venezuela e pela Argentina”<sup>38</sup>, o Brasil passou a ser visto como ator central da política regional, e elemento chave para o projeto político europeu na América Latina. Ficou patente que a fórmula de inserção política de que vinha se utilizando a UE até então estava exaurida, e uma revitalização na maneira de se aproximar do continente americano, mormente em sua porção latina, se fazia premente. “O crescimento do perfil internacional do Brasil”, apregoa o professor Antônio Carlos Lessa, da Universidade de Brasília,

*“ao lado do cansaço da fórmula de diálogo empregada pela União Européia com a América Latina-Caribe (a assimetria entre os processos de integração, o desnível das correntes de comércio, a heterogeneidade política e econômica dos atores latino-americanos) e do estancamento das negociações com o Mercosul, levaram Bruxelas a abandonar o seu modelo de cooperação tradicional com a região. Assim, ao final de 2005, a União Européia decidiu, na reavaliação do conjunto das suas relações com a América Latina, passar a privilegiar o Brasil como país-chave na região.”*

Tomando o texto por premissa, há alguns aspectos relevantes que merecem maior atenção. O relacionamento da União Européia com o Mercosul, e apesar dos números que comprovam a importância do fluxo de comércio interregional, vinha perdendo fôlego desde a virada o milênio, até estagnar significativamente em 2004. Além dos fatores endógenos pertinentes à própria tibiaza institucional do projeto Mercosul, bem como a aspectos característicos da política de expansão da UE, há de se notar fatores outros que não apenas estes.

Mais além das dificuldades impostas pela acessão de novos países ao bloco da UE, o que representou a imposição de novos desafios políticos à agenda interregional (não acarreta muita dúvida que o acréscimo de variáveis ao processo negociador, envolvendo particularmente países do leste europeu cujos interesses econômicos se assemelhariam em grande medida àqueles dos países mercosulinos, representaria entraves adicionais à boa conclusão do planejamento inicialmente traçado), e mais

---

<sup>38</sup> LESSA, Antonio C. As Relações Brasil-União Européia no contexto da consagração da Parceria Estratégica. Seminário Internacional Brasil - União Européia - América do Sul: Anos 2010-2020, 2008

além das particularidades inerentes ao próprio Mercado Comum do Sul (o fim dos anos 1990 e início dos anos 2000 viu uma grave crise econômica surgir e assolar o mercado argentino, o que deu vazão ao fortalecimento do espírito protecionista platino e influenciou negativamente o fluxo comercial dentro do Mercosul: desta feita, o entendimento com a UE, que representaria um benefício para o restante dos países-membros do Mercosul, passou a ser empreendimento intangível em face do óbice legal imposto no marco jurídico da integração regional do Cone Sul) a questão do vínculo à conclusão da Rodada de Doha é de particular importância. A decisão dos negociadores da UE de amarrar o mandato das tratativas com os mandatários do Mercosul à conclusão da Rodada de Doha, prevista para 2004, na OMC<sup>39</sup> foi determinante para o arrefecimento do diálogo birregional. Uma vez bloqueado o diálogo em nível multilateral, restou impossibilitada a continuidade dos entendimentos em seara interregional.

Logo, as negociações com o Mercosul obstaculizadas, a União Européia percebeu o Brasil como substituto imediato e adequado para suas intenções políticas. Bruxelas percebia o Brasil como ator dotado de mais homogeneidade estrutural, lacuna que dificultou seriamente o relacionamento com o bloco do Cone Sul, e seria por intermédio do diálogo estabelecido com um parceiro regional estrategicamente selecionado que a UE buscava reavivar a sua inserção na região.

Muito embora a União Européia tenha divulgado, em outubro de 2006, os parâmetros de sua nova política global (the “New Global Strategy of the EU”<sup>40</sup>), apresentada pelo então Comissário Peter Mandelson, que a aproximou um pouco mais da política americana de privilegiar os elos bilaterais em detrimento das ligações multilaterais<sup>41</sup>, uma inclinação nesse sentido já se apresentava no ano anterior, quando em 08 de dezembro de 2005 a União Européia divulgou o comunicado oficial (“Com (2005) 636 final”) intitulado “Uma parceria reforçada entre a União Européia e a América

---

<sup>39</sup> “Mercosur: European Community Regional Strategy Paper 2002-2006”, disponível em [www.eeas.europa.eu/mercosur/rsp/02\\_06\\_en.pdf](http://www.eeas.europa.eu/mercosur/rsp/02_06_en.pdf). Acesso em 05 de dezembro de 2010. pp. 15.

<sup>40</sup> Documento disponível em [trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/October/tradoc\\_130376.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/October/tradoc_130376.pdf), acesso em 05 de dezembro de 2010.

<sup>41</sup> Retomando, portanto, os preceitos políticos que balizaram os primórdios de sua inserção na região, privilegiando os acordos bilaterais em lugar de uma abordagem regional mais exclusivista.

Latina”<sup>42</sup>, já pugnando pelo lançamento de relacionamentos políticos específico com países estratégica e previamente identificado.

Este documento já advogava “dar um novo impulso à parceria [UE-Mercosul]” pelo viés do estabelecimento de “uma parceria estratégica reforçada através de uma rede de acordos de associação”<sup>43</sup>. Para atingir este fim, a União Européia deveria, portanto, se ater aos novos desafios e realidades latino-americanas que se impunham, tendo em vista que “cada país da região persegue os seus próprios objectivos (sic) de política externa regional e internacional” e que “existem protagonistas de peso que devem ser tratados de uma forma específica, devido, nomeadamente, ao seu papel em matéria regional: trata-se de Brasil e México”<sup>44</sup>. A nova estratégia, portanto, de enfoque em negociações políticas e comerciais bilaterais, colocando fim à restritiva abordagem multilateralista que vinha balizando a política externa da UE, é oficialmente instituída.

A percepção por parte da União Européia da relevância do Brasil e a sinalização da importância de estreitar os diálogos com o país de maior proeminência e envergadura política da América do Sul encontra respaldo nos fatos. Se encarada em seu conjunto, a UE é o parceiro comercial mais importante para o Brasil, respondendo por 22% do fluxo de comércio total brasileiro. O Brasil também detém considerável relevância para o padrão comercial da UE, situando-se entre os dez parceiros mais importantes da integração regional européia, excluído o comércio intra-UE<sup>45</sup>.

Igualmente, a evolução do relacionamento econômico entre o Brasil e a UE também demonstrou pujança. A característica principal do fluxo de comércio, desde a constituição do Mercosul em 1991, é a de um crescimento sólido e estável, demonstrando que o bom relacionamento interregional foi em larga medida fulcrado no incremento da participação do Brasil no comércio inter-atlântico. A tendência se acentua nos anos seguintes, mostrando um pico de crescimento nos anos que medearam o entrada em vigor do Acordo-Quadro Interregional de Cooperação em

---

<sup>42</sup> EUROPA. Comissão Européia. Uma Parceria Reforçada entre a União Européia e a América Latina. Disponível em [eas.europa.eu/lac/publication/pt.pdf](http://eas.europa.eu/lac/publication/pt.pdf), acesso em 05 de dezembro de 2010.

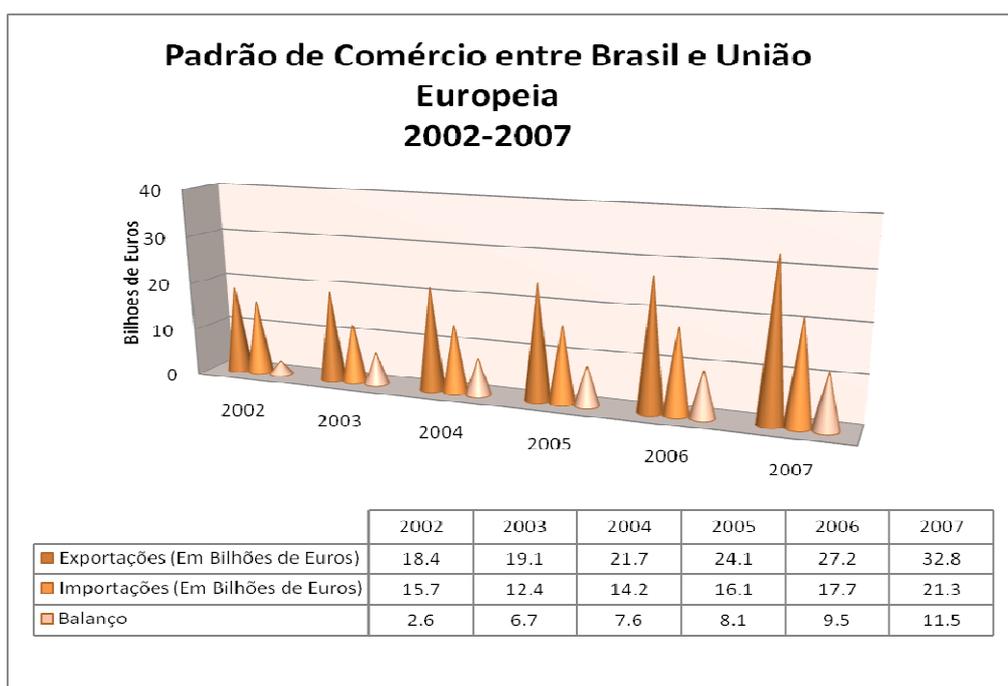
<sup>43</sup> Id. 40.

<sup>44</sup> Ibid.

<sup>45</sup> EUROSTATS. DG Trade. Top Trading Partners (2009). Disponível em [trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc\\_122530.xls#'3'!A1](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_122530.xls#'3'!A1)

1999, e permanece em alta consistente até o ano de 2004, quando o relacionamento UE-Mercosul se depara com um revés, conforme indicado em linhas anteriores.

Mas é a partir de 2004-2005, quando, portanto, a UE começa a perceber a importância presente no relacionamento com o Brasil para as suas intenções político-econômicas na região, que o fluxo de comércio deslancha: em termos percentuais, e comparativamente ao ano-base do ano de criação do Mercosul, o comércio Brasil-União Européia aumentou em 187.5% em 2004. O ano de 2008 representou o auge dessa tendência comercial positiva, quando o fluxo de relações atingiu níveis recordes. O aumento no comércio Brasil-UE registrado em 2008, em comparação com o ano de 2004, quando os entendimentos entre o Mercosul e a UE começaram a enfrentar sérios obstáculos, foi equivalente a 130.4%<sup>46</sup>.



Ano-base	Fluxo de Comércio Mercosul-UE - US\$
----------	--------------------------------------

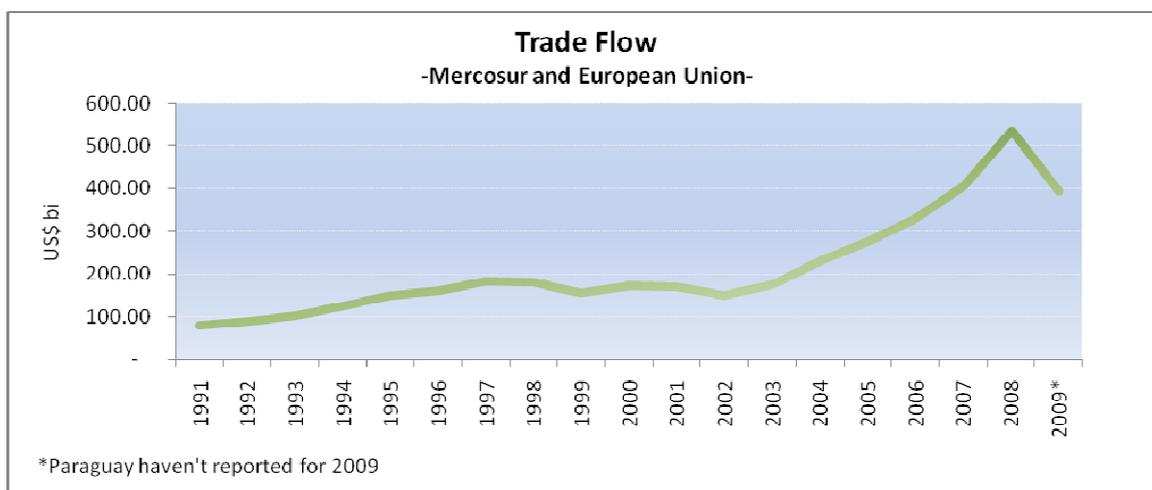
<sup>46</sup> É importante frisar que a imediata e brusca queda do fluxo de comércio verificado graficamente a partir de fins de 2008, e continuado nos anos seguintes, deveu-se muito mais a razões de ordem econômica internacional do que propriamente a especificidade do relacionamento bilateral. Setembro de 2008, com os prejuízos sofridos pelo banco norte-americano Lehmann Brothers, marcou o início da severa crise financeira global de 2008-09.

1991	80,168,643,000.00
1992	91,123,974,000.00
1993	102,135,542,000.00
1994	124,346,576,000.00
1995	150,349,476,000.00
1996	161,911,077,000.00
1997	184,033,934,000.00
1998	180,397,014,000.00
1999	156,868,576,000.00
2000	174,425,118,000.00
2001	171,880,979,000.00
2002	151,178,878,000.00
2003	175,557,107,000.00
2004	230,748,782,000.00
2005	277,192,350,000.00
2006	330,492,059,000.00
2007	406,325,877,000.00
2008	536,071,881,000.00
2009*	393,341,099,000.00
*Paraguai não reportou suas estatísticas para o ano de 2009	

Fonte: Europa. Departamento de Comunicação da Comissão Européia. 2009.

O Brasil, portanto, foi, e em larga medida, o impulsionador do fluxo de comércio Mercosul-União Européia, que a partir dos anos 2000 apresentou crescimento pujante. Conforme se depreende das estatísticas coletadas, a partir do ano de 2004, quando as negociações interregionais sofreram revés paralisante, o comércio cresceu sensivelmente – ainda que em decorrência do aumento do comércio mundial como um todo e do incremento da liquidez da economia internacional, do que propriamente como uma consequência direta do relacionamento interregional. Em meados de 2008, quando os efeitos da crise econômica internacional começaram a se fazer sentir por todo o mundo, o fluxo de negócios entre as duas regiões havia crescido 130% - e a

participação do Brasil representou aproximadamente 80% da corrente de comércio anual entre as duas regiões<sup>47</sup>.



Ano-base	Fluxo de Comércio: Mercosul-União Européia - US\$
1991	80,168,643,000.00
1992	91,123,974,000.00
1993	102,135,542,000.00
1994	124,346,576,000.00
1995	150,349,476,000.00
1996	161,911,077,000.00
1997	184,033,934,000.00
1998	180,397,014,000.00
1999	156,868,576,000.00
2000	174,425,118,000.00
2001	171,880,979,000.00
2002	151,178,878,000.00
2003	175,557,107,000.00
2004	230,748,782,000.00
2005	277,192,350,000.00
2006	330,492,059,000.00

<sup>47</sup> Dados do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio – MDIC, 2009.

2007	406,325,877,000.00
2008	536,071,881,000.00
2009*	393,341,099,000.00
*Paraguai não reportou as estatísticas para 2009	

**(v) Os primeiros passos rumo à “parceria estratégica”.**

O vertiginoso aumento do fluxo comercial verificado a partir de 2007-2008, não se deu desvinculado de substratos políticos, pois que foi justamente em 2007 que se institucionalizou o mais significativo acontecimento no percurso histórico do relacionamento bilateral Brasil-União Européia. Em julho de 2007, em reunião de Cúpula realizada em Lisboa reunindo os maiores expoentes do Executivo das partes envolvidas, e sob a presidência portuguesa da Comissão Européia, celebrou-se a tão aguardada Parceria Estratégica Brasil-União Européia.

Em outra, há de se considerar o contexto político próprio ao Brasil da época. Iniciava-se em 2003 a era Lula à frente do Executivo brasileiro, e com ela uma inflexão política em direção ao adensamento das relações Sul-Sul. A nova roupagem que dera o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva à política externa brasileira não se deu sem suscitar a desconfiança dos antigos e mais tradicionais parceiros do país. A desconfiança rendeu conflitos, e o Brasil acabou se desentendendo também com a União Européia em *fora* multilaterais, dentre eles a OMC. No entanto, essa (nova) posição de proeminência do Brasil na seara internacional ativou na UE o desejo de uma concertação mais aproximada em lugar de dar vazão à possibilidade de reincidentes conflitos abertos e maior distanciamento político. A liderança do Brasil na região, a sua influência positiva junto aos demais países em desenvolvimento<sup>48</sup>, bem que serviria aos desígnios da União Européia. Não demorou muito para a UE reconhecer, portanto, a necessidade de institucionalização de um relacionamento estratégico com o Brasil a fins de fazer avançar os seus interesses em âmbitos tanto multilaterais, v.g. a OMC, quanto regionais, v.g. acordo de associação com o Mercosul.

<sup>48</sup> Mais além da preponderância no Mercosul, o Brasil estava já em vias de tornar-se um dos membros mais ativos do G20, e integrante de relevantes agremiações políticas internacionais quais o IBAS e o BRICs.

Assim, em Maio de 2007, a UE recomendou o estabelecimento de uma parceria estratégica para aprofundar os seus laços com o Brasil (“UE-Brasil: Proposta de parceria estratégica”). Previamente à primeira reunião de Cúpula União Europeia-Brasil, a Comissão Europeia, neste Comunicado de 30 de maio de 2007<sup>49</sup>, propôs o lançamento da parceria estratégica fundada na importância do papel desempenhado pelo Brasil na cena internacional, a sua influência regional e os vínculos existentes entre a Europa e o país sul-americano. Mais ainda, o Comunicado destaca o relevante papel que a parceria estratégica cumpriria para os objetivos de associação com o Mercosul, pois ao se ativar “o diálogo motivaremos o Brasil a avançar no sentido de uma maior integração regional no Mercosul, encorajando-os a mostrar maior abertura nas nossas negociações”<sup>50</sup>, segundo bem apregoou a então Comissária das Relações Exteriores da União Europeia Benita Ferrero-Waldner.

O Brasil seria, então, um importante parceiro para a UE, com quem, se partilharia segundo o Presidente da Comissão Europeia José Manuel Durão Barroso, então em seu primeiro mandato, “laços históricos e culturais estreitos, valores e um forte empenhamento nas instituições multilaterais, mas também a capacidade para dar uma contribuição decisiva para o tratamento de muitos desafios globais como as alterações climáticas, a pobreza, o multilateralismo, os direitos humanos e outros.” A proposta de estreitamento dos laços políticos e institucionais serviria tão logo para reconhecer

---

<sup>49</sup> COMISSÃO EUROPEIA. UE-Brasil: a Comissão propõe parceria estratégica. Disponível em <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/07/725&format=HTML&aged=0&language=pt&guiLanguage=en>. (Acesso em 12 de dezembro de 2010.) “A Comunicação ‘Para uma Parceria Estratégica UE-Brasil’ propõe uma vasta gama de áreas e sectores para uma cooperação e uma parceria mais estreitas. As áreas prioritárias de acção incluem o reforço do multilateralismo para trabalhar em conjunto tendo em vista um sistema das Nações Unidas mais eficaz e a promoção dos Direitos Humanos. A Comissão propõe cooperar estreitamente em relação a desafios globais como a pobreza e as desigualdades, as questões ambientais (em especial, as alterações climáticas, as florestas, a gestão dos recursos hídricos e a biodiversidade), a energia, reforçar a estabilidade e a prosperidade na América Latina e a cooperação em matéria de integração regional com o Mercosul, bem como a determinação conjunta de concluir um acordo UE -Mercosul. (...) Salientando que o Brasil é o mais importante mercado da UE na América Latina, a Comissão propõe tratar as questões relativas ao comércio e ao investimento de relevância bilateral específica que complementam as discussões UE-Mercosul e sugere reforçar a cooperação em sectores e áreas de interesse mútuo como as questões económicas e financeiras, a sociedade da informação, os transportes aéreos, os transportes marítimos, a ciência e tecnologia, a navegação por satélite, as questões sociais e o desenvolvimento regional.”

<sup>50</sup> Id. 46.

“o estatuto do Brasil como ‘protagonista fundamental’ para integrar o clube restrito dos nossos parceiros estratégicos”<sup>51</sup>.

Desta forma, a primeira reunião de Cúpula União Européia-Brasil realizou-se, como previsto, em Lisboa, a 04 Julho de 2007. Os temas centrais da nova parceria incluem um multilateralismo efetivo, as alterações climáticas, a energia sustentável, a luta contra a pobreza, o processo de integração do Mercosul e a estabilidade e prosperidade da América Latina. Esta nova relação coloca o Brasil, a região do Mercosul e a América do Sul entre as principais prioridades do mapa político da UE.

---

<sup>51</sup> Ibid.

## CAPITULO II

### A CONSOLIDAÇÃO DA PARCERIA ESTRATÉGICA E A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO DIÁLOGO

**(i) O marco conceitual: a evolução do termo “parceria estratégica”. (ii) O arcabouço jurídico-institucional. (iii) A institucionalização consolidada e as reuniões de Cúpula Brasil-União Européia.**

O diálogo estratégico entre Brasil e União Européia se construiu ao longo de pesadas décadas. A parceria estratégica como se vê hoje, institucionalizada a partir de julho de 2007 não se fez sem muitos percalços, acertos e erros ao longo do caminho. De uma abordagem focada no regionalismo, a Comunidade Européia primeiro, e União Européia a partir de Maastricht em 1992, deixou de lado a cansada e exaurida fórmula de aproximação primeiramente com o conjunto da América Latina e, em momento subsequente, com o Mercosul, passou a privilegiar o estreitamento de relações com o Brasil, considerado país-chave da região. O Brasil, então, que de relacionamentos pontuais com parceiros europeus isolados - o diálogo teutônico na década de 1970, a aproximação ibérica nos anos 1990 – passou a se ver listado no rol de parceiros essenciais para o desenvolvimento da política exterior européia.

**(i) O marco conceitual: a evolução do termo “parceria estratégica”**

O alicerce conceitual deste trabalho assume a existência de uma relação internacional privilegiada pela normalização institucional de uma parceria estratégica. Mais ainda, admite o conjunto de idéias e conceitos que perpassam a definição de “parceria estratégica”, pedra de toque do trabalho e delimitação do objeto da pesquisa. Essa seção do trabalho possui, portanto, o condão primordial de apresentar e sustentar o marco conceitual residente na singularização do diálogo União Européia-Brasil.

Nesta linha, a parceria estratégica que baliza o relacionamento moderno entre Brasil e União Européia abrange um conjunto de definições e conceitos interrelacionados, cujo escopo serviu de norte para a institucionalização das tratativas de alto nível. Os

diversos olhares sobre a singularização da parceria firmada é, assim, o que compõe a estrutura enredada para fundamentar o processo de investigação.

O estudo do conceito “parceria estratégica” deita bases no momento histórico em que a inclinação da Europa em direção à América ganhava mais substância. Como visto na seção anterior, não foi por outra razão que não o intento de rivalizar o poderio estadunidense na região que a então Comunidade Européia passou a desenvolver uma política externa que lhe proviesse acesso ao entorno continental americano. E não obstante os estratagemas diplomáticos utilizados pelo Velho Mundo, o artifício do que mais tarde ganharia maior notoriedade e aceitação definido como “parceria estratégica” já podia ser observado nos entendimentos políticos da época – e, sobretudo no que tange o Brasil.

É, pois, a partir do contexto das relações individualizadas estabelecidas entre o Brasil e os Estados Unidos até meados dos anos 1970, responsável pela capacitação do parque industrial brasileiro e crucial para a estratégia desenvolvimentista da política externa nacional, o professor Amado Cervo define a essência do conceito de parceria estratégica. Para Cervo, parceria estratégica é a que

*“envolve, por um lado, o elemento da contribuição relevante ao processo de desenvolvimento e, por outro, o elemento da diversificação. Ainda, não tolera a obstrução do processo em nome de interesses unilaterais do outro, mas inclui a idéia de compartilhar interesses.”<sup>52</sup>*

E conclui, por resumir que “quem é capaz de trazer algo substantivo para o desenvolvimento é parceiro estratégico”, sendo a idéia de igualdade recíproca de ganhos preceito de pouca relevância no conceito brasileiro de parceria estratégica até então.

Acrescenta, adiante, que, diferentemente dos chineses, que consideram parceria estratégica o tipo de relação onde há o escambo de ganhos ou benefícios, a “tradição brasileira admite a reciprocidade de benefícios, porém reivindica maior ganho que

---

<sup>52</sup> CERVO, Amado Luiz. Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros. 1ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008. pp. 225.

concessão na troca com o parceiro, quando esse se situa em patamar superior de potencialidade” para que haja a caracterização do relacionamento especial. No entanto, admite também o professor Cervo que a

*“parceria estratégica depende de impulsos oriundos de ambos os lados, uma vez que estabelece ações com o objetivo de realizar uma determinada etapa da formação social dos dois países [envolvidos].<sup>53</sup>”*

Neste sentido, é lícito concluir que Cervo vê o processo de construção de parcerias estratégicas como dotado de um sentido então irrefutável na diplomacia brasileira, processo esse erigido e conduzido, mormente entre as décadas de 1930-1979: o desenvolvimentismo. O estabelecimento de parcerias estratégicas, portanto, se relacionaria inequivocadamente à busca de insumos para as ambições nacionais de desenvolvimento.

É importante tecer alguns comentários sobre o termo “desenvolvimentismo” para fins de embasar o marco conceitual do trabalho. A dimensão histórica do conceito desenvolvimentista no Brasil o situa no intervalo que vai do início dos anos de 1950 até aproximadamente fins da década de 1970. O seu arcabouço conceitual o remete às teorias cepalinas, forjadas no âmbito das teses de Raul Prebisch e replicadas localmente por estudiosos como Celso Furtado e Osvaldo Sunkel.

O desenvolvimentismo é, em si, também tema que suscita alguma complexidade. Na falta de definições precisas, confunde-se o desenvolvimentismo com alguns fenômenos a ele associados: mistura-se, por vezes, o todo com as partes; os elementos com o seu conjunto. Assim, proteção à industrialização, maior intervenção do Estado na economia, nacionalismo arraigado, são componentes do quadro mais amplo a que chamamos “desenvolvimentismo”. Estas idéias antecedem o desenvolvimentismo enquanto conceito, mas se agregam para a sua constituição da maneira que se viu no Brasil a partir da segunda metade do séc. XX.

---

<sup>53</sup> Id. Ibid. pp. 226.

Com respeito à dimensão histórica, a idéia de desenvolvimentismo no Brasil começaram a se desenharem com o retorno de Getúlio Vargas ao Governo Federal em Outubro de 1950. Vargas pôs em marcha a política de substituição de importações industriais de consumo (bens duráveis de consumo e bens de capital), conforme preconizada por Prebisch, sustentada na poupança nacional e suportada por uma forte retórica nacional-populista, que propunha um substancial elemento de apoio ao trabalhismo. O contexto político-econômico da época permitiu ao país uma grande capacidade de importar e canalizar recursos para investimentos estratégicos, como as gigantes estatais Petrobrás e Eletrobrás.

A promoção da industrialização e do desenvolvimento fundado em capacidades internas permanece com Juscelino Kubitschek de Oliveira (1956-1961), no entanto fundado em conceito distinto: Juscelino apresentou, como alternativa ao desenvolvimento econômico, o suporte em capitais estrangeiros. Assim, JK inaugura um novo modelo de industrialização desenvolvimentista, dando vazão a uma idéia mais profunda de planejamento e valendo-se em grande medida do contexto internacional de suporte no combate ao subdesenvolvimento – i.e. Banco Inter-Americano de Desenvolvimento (BID) e a Aliança para o Progresso.

O conceito de “desenvolvimentismo” continua a permear o contexto político-econômico no Brasil nos anos subseqüentes. Jânio Quadros buscou o apoio internacional para financiar o desenvolvimento durante seu curto mandato; e seu substituto, João Goulart, deu buscou promover políticas de reformas de base, no afã de reverter o ambiente de dependência econômica e tecnológica. Em breve, ainda que a idéia de desenvolvimentismo se apegue comumente aos Governos de Vargas e de Juscelino Kubitschek, as teses cepalinas permaneceram na linha de frente da política brasileira mesmo durante a ditadura militar, onde uma filosofia desenvolvimentista se pôde perceber mais fortemente durante o Governo de Ernesto Geisel (1974-1979).

Revisto este conceito, é legítimo frisar que as parcerias estratégicas serviriam para legitimizar as políticas governamentais de então, justificando a ânsia por alçar o país a um novo patamar desenvolvimentista, com a condição que este entendimento não implicasse o benefício de interesses de um parceiro em detrimento do outro: o fio condutor do dialogo seria a convergência cooperativa. Perceba-se, no entanto, que a

assertiva de Cervo não fala em impossibilidade de obtenção de resultados unilaterais, desde que em consonância com os interesses da outra parte. Em alguns momentos, e seguindo a *rationale* do discurso desenvolvimentista, a parceria estratégica até mesmo exigiria a disparidade de ganhos caso se estabelecesse a parceria estando as partes envolvidas em desequilíbrio de condições.

Mais ainda, esse entendimento conceitual, que vigorava em uma época em que os intentos da Europa em direção à América (Latina) se recobriam de caráter regional e em que o todo seria considerado em desfavor das partes individualizadas, apregoava a necessidade da *diversificação*. Parceiros estratégicos deveriam ser considerados aqueles que agregassem um elemento distinto, ainda não presente na listagem de interlocutores prestigiados de um determinado país<sup>54</sup>. Há de se perceber, portanto, que neste momento histórico-diplomático o termo “parceria estratégica” possuía características que primavam objetividade, buscando mais fazer encaixar as características da idéia-conceito dentro dos limites estabelecidos pelo diálogo privilegiado estabelecido.

Antônio Carlos Lessa interpreta o olhar de Amado Cervo sobre as parcerias estratégicas tomando como modelo o relacionamento entabulado por Brasil e Estados Unidos, como o “relacionamento que, por sua intensidade econômica e pela qualidade do diálogo político, [está] apto a relativizar as condições do desenvolvimento dependente e as mazelas das formas múltiplas e complexas de interação”<sup>55</sup> com diferentes parceiros.

O professor Lessa, no entanto, atenta para a vulgarização que se associou à locução adjetiva nos últimos anos - a diplomacia brasileira se utilizando do termo à larga, empregando-o para justificar entendimentos superficiais e ordinários. Neste sentido, se esvaziaria de sentido a acepção contemporânea da parceria especial, qual seja, o

---

<sup>54</sup> O professor Amado Cervo, por óbvio, concentrava suas teorias nas idiosincrasias e peculiaridades das relações internacionais do Estado brasileiro.

<sup>55</sup> LESSA, Antonio Carlos. No canteiro das idéias: uma reflexão sobre o conceito de parceria estratégica na ação internacional do Brasil à luz de suas relações com a União Européia. In MARTINS, Estevão C. Rezende, SARAIVA, Miriam Gomes. *Brasil-União Européia-América do Sul: anos 2010-2020*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2009.

*“da necessidade de revestir de senso de oportunidade e de certa urgência o diálogo político e o relacionamento econômico com tantos ‘parceiros’ quanto se apresentarem como úteis no processo em curso de atualização do perfil internacional do Brasil.”*<sup>56</sup>

Do exposto, infere-se um sentido mais dilapidado para o termo. Parcerias estratégicas, pois, seriam “relações políticas e econômicas prioritárias reciprocamente remuneradoras, constituídas a partir de um patrimônio de relações bilaterais universalmente configurado”. E, mais além, em análise mais específica, sua construção seria “fruto da compatibilização da vocação histórica do Brasil para a universalidade com a necessidade de aproximações seletivas, o que [abriria] a possibilidade para movimentos de adaptação aos nichos de oportunidade e aos constrangimentos internacionais que se [apresentariam] conjuntamente”, conforme apregoado pro Lessa.

Percebe-se a evolução que perpassa o conceito de parcerias estratégicas: se em um primeiro momento da historiografia diplomática brasileira, quando vigorava a tese do desenvolvimentismo como resultado a ser obtido por intermédio do relacionamento na seara internacional, o relacionamento especial como vetor para o progresso nacional, espécie de entendimento egoísta que não permite a reciprocidade; em um segundo momento, contemporâneo, observa-se a parceria estratégica como diálogo seletivo e não estanque, permitindo modificações e adaptações, e acontecimento benéfico a ambas as partes envolvidas. Conforme nos diz Lessa, é uma agenda “bilateralmente construída em torno de convergências políticas e de projetos econômicos”.

O elemento da convergência se faz, portanto, novamente presente - posto que uma parceria afinal de contas.

Neste mesmo sentido, o Embaixador de Portugal no Brasil quando do estabelecimento do canal de discussão privilegiado, Francisco Seixas da Costa, equaciona o conceito como aquele que “simboliza, no quadro das relações externas da EU, um acordo

---

<sup>56</sup> Id.

conseguido em torno de um modelo de relacionamento privilegiado entre a União e um determinado Estado, o qual comporta a identificação e o reconhecimento da importância desse Estado à escala global, que conduz à definição, com esse Estado, de um conjunto de áreas que passam a ser objecto de uma análise comum, regular e institucionalizada, através da fixação de modelos de cooperação sob uma rede de estruturas próprias (assentes em grupos de trabalho específicos) com cimeiras anuais<sup>57</sup>”.

Mas essa nova leva de parcerias estratégicas, que se assume em formas de *leitmotiv* da política externa corrente, parece haver banalizado o sentido do conceito, tornando-o mero rótulo com que se regalam Chefes-de-Estado em visitas internacionais e sob a égide do qual se celebra tratados e convenções internacionais. Como bem atesta Marcelo de Paiva Abreu, “pelo rol crescente de países que foram categorizados pelo discurso diplomático brasileiro como parceiros estratégicos, a idéia se vulgarizou e se transformou rapidamente em recurso de estilo da diplomacia e dos seus agentes. Sendo usada de forma imprecisa e abusiva, a expressão começa a perder todo o seu significado e não dá mais medida de transcendência, relevância e prioridade no cálculo estratégico da Política Externa”<sup>58</sup>.

*“Poucos termos têm sido utilizados de forma tão imprecisa, incorreta ou abusiva quanto ‘parceria estratégica’, especialmente quando se trata de estabelecer prioridades nas relações políticas e econômicas entre países. E, no entanto, cabem dúvidas essenciais quanto à natureza, relevância ou mesmo existência de base concreta que viabilize a maior parte de tais iniciativas. [...] Parceria estratégica deveria basear-se na convergência de objetivos nacionais de longo prazo. [...] No Brasil de hoje se fala de parceria estratégica com escassa atenção à convergência de interesses. Impressiona a proliferação do número de parcerias propostas, quase sempre mal sustentadas por racionalizações de natureza econômica ou política. Proliferação de prioridades significa inexistência de prioridades. Quando quase todos os parceiros são estratégicos, todos deixam de sê-lo.”<sup>59</sup>*

---

<sup>57</sup> SEIXAS DA COSTA, Francisco. Entrevista concedida a Samuel de Paiva Pires em Julho de 2009.

<sup>58</sup> ABREU, Marcelo de Paiva. Parcerias Estratégicas. *O Estado de São Paulo*, 24 mar. 2008.

<sup>59</sup> *Ibid.* 9.

(Bem ilustrou esse sentimento o embaixador brasileiro Roberto Abdenur, que serviu em Pequim entre 1989-1993 e representou o governo brasileiro em Washington entre 2004-2007, ao declarar que “parceria estratégica pode ser um conceito enganoso”, que, se tomado de forma romântica, pode alimentar expectativas exageradas em relação ao outro.)

A parceria estratégica Brasil-União Européia, segundo Miriam Saraiva, revela-se “numa aliança baseada em interesses comuns na arena internacional (...) mas, na prática, deu-se de forma paralela ao mecanismo já consolidado de diálogo político entre a União Européia e o Mercosul<sup>60</sup>”. A indissociabilidade do relacionamento Brasil-UE e Mercosul-UE é importante e será explorada mais a fundo nas páginas que se seguem.

Sob enfoque distinto, Danielly Silva Ramos-Becard vale-se da parceria estratégica implementada entre Brasil e China para ilustrar o conceito. Neste sentido, são razões inequívocas da existência do entendimento privilegiado os fatos de

*“i) a China [ser] interlocutor político indispensável para o Brasil, especialmente por ser membro do Conselho de Segurança da ONU; ii) Brasil e China [apresentarem] ampla coincidência de preocupações e diagnósticos sobre a realidade mundial, o que [auxilia] na formação de consensos e na defesa de interesses comuns frente às demais potências do sistema internacional; iii) Brasil e China [possuírem] economias complementares e programas de desenvolvimento que abrem oportunidades mútuas nos âmbitos comercial, de cooperação e de investimento”<sup>61</sup>.*

E, linhas após, vale-se da definição de Amaury Porto de Oliveira para ilustrar que a idéia de parceria estratégica implica “convergência de esforços de dois (ou mais)

---

<sup>60</sup> SARAIVA, Miriam; O Brasil entre a União Européia e a América do Sul entre Continuidades e Mudanças nos Governos de Cardoso e Lula: Limites Para uma Relação Triangular, in MARTINS, Estevão Chaves de Rezende e SARAIVA, Miriam (orgs.); Brasil-União Europeia-América do Sul: Anos 2010-2020, CNPq, UnB, Konrad-Adenauer-Stiftung, Rio de Janeiro, 2009, pp. 89.

<sup>61</sup> BECARD, Danielly Silva Ramos. O Brasil e a República Popular da China: política externa comparada e relações bilaterais (1974-2004). Brasília: FUNAG, 2008.

países, com vistas à concretização de objetivos políticos e econômicos comuns e, em geral, num quadro de jogo de poder internacional”<sup>62</sup>.

Becard, portanto, define “parceria estratégica” como um “conceito em evolução, que sofre transformações, adquirindo, inclusive, conotações bastante fluidas, levando a divergências entre autores quanto à sua aplicação na caracterização das relações sino-brasileiras”, ressaltando que esses entendimentos singularizados não se referem às “relações do tipo “especial”, como aquelas que se desenvolveram em diversos momentos da história comum entre o Brasil e os Estados Unidos, já que pautadas por princípios ideológicos, iniquidade entre os parceiros e dependência política, econômica e tecnológica.<sup>63</sup>” No período pós-Guerra Fria, pois, o conceito de “parcerias estratégicas” adquiriu um caráter crescentemente operacional e subordinado à realização dos mais diferentes interesses nacionais. Concluindo o que pretende definir como parceria estratégica, Becard enumera elementos que devem se fazer presentes nos entendimentos. As relações bilaterais, pois, devem ostentar

*“i) condução de diálogo profícuo e amistoso entre altas autoridades políticas de ambas as partes, sustentado por mecanismos institucionais; ii) manutenção de relações dinâmicas nos campos econômico e sócio-cultural, com participação de diferentes atores sociais, contribuindo para o desenvolvimento de seus projetos nacionais; iii) desenvolvimento de cooperação ativa e abrangente em questões estratégicas e de segurança, inclusive no campo militar; iv) compartilhamento de visões a respeito da organização do sistema internacional.”<sup>64</sup>*

Por gravitar o presente trabalho no entorno da singularização do relacionamento Brasil-UE, mais nos interessam as idiossincrasias da parceria estratégica celebrada entre os dois atores em meados de 2007. Assim, convém também examinar o alcance do conceito “parceria estratégica” para a diplomacia européia.

---

<sup>62</sup> OLIVEIRA, Amaury Porto de. O projeto da China, in *Caderno Premissas*, nº 13, agosto de 1996.

<sup>63</sup> Id. 10.

<sup>64</sup> Ibid.

Eugênia Barthelmess nos lembra que, também no jargão e nos documentos da União Européia, o termo “parceria estratégica” é usado de maneira pouco rigorosa, fazendo lembrar a postura imprecisa na utilização do termo pela diplomacia brasileira. Mais além, o adjetivo “estratégica” não era utilizado até recentemente, quando passou a ser adotado por Bruxelas de maneira irrestrita, a partir de 2001. Sob este prisma, Barthelmess conceitua parceria estratégica como

*“o relacionamento político bilateral singularizado, de característica privilegiada, que a União Européia estabelece com cada um dos integrantes de um determinado grupo de terceiros países, definidos em função da importância do papel que desempenham no cenário internacional”<sup>65</sup>.*

Este conceito aplicado ao feixe de relações presentes entre UE e Brasil, observa-se que o caráter estratégico endereçado ao Brasil, o diálogo privilegiado, nasceu como válvula de escape das tensões e desafios, sístoles e diástoles do relacionamento bilateral com os Estados Unidos, interlocutor historicamente privilegiado da diplomacia do Brasil. No entanto, a parceria estratégica se viu gestar com termo previamente estabelecido: o diálogo singularizado não sobreviveu à década de 1970 - não sem antes engendrar iniciativas importantes, como os fundamentos da NOEI ou o Acordo Nuclear com a Alemanha em 1975<sup>66</sup>.

## **(ii) O arcabouço jurídico-institucional.**

Estabelecido o marco conceitual do presente trabalho, qual seja, toda definição científica que gravita no entorno do tema “parcerias estratégicas”, é mister passar a uma análise detalhada do panorama jurídico-institucional que se procurou consolidar a fim de prover o fundamento positivo para o entendimento Brasil e União Européia.

No capítulo anterior, já se procurou detalhar o percurso percorrido pelos negociadores de ambas as partes até chegar à assinatura do Acordo-Quadro de Cooperação firmado

---

<sup>65</sup> BARTHELMESS, Eugênia. Brasil e União Européia: 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.

<sup>66</sup> MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. O milagre alemão e o desenvolvimento do Brasil. São Paulo: Editora Ensaio, 1994.

em 1992 e ratificado pelo Congresso brasileiro três anos mais tarde<sup>67</sup>. (Cumprir acrescentar que ainda, hoje, mesmo após a institucionalização da parceria estratégica e após a formalização dos entendimentos em Julho de 2007, é este Acordo-Quadro do início da década de 1990 que provê todo o substrato e arcabouço jurídico para o relacionamento bilateral.) Este Acordo-Quadro<sup>68</sup> permite não mais do que o estabelecimento bianual de reuniões da Comissão Mista no acordo constituída. Construía-se, nos últimos tempos medeados pela construção das relações diplomáticas entre as duas partes - que remontam a 24 de Maio de 1960, quando apresentou o Embaixador Augusto Frederico Schmidt ao *père fondateur* da Europa unificada, Jean Rey, suas credenciais – a noção de que o diálogo, para estar à altura dos seus atores, deveria vir balizado em instrumento mais percuciente.

O percurso por que caminhou o relacionamento Brasil-União Européia, que incluiu o acordo de Terceira geração firmado em 1992 e o entendimento que soube institucionalizar a parceria estratégica de 2007, traz nuances de extrema valia para o estudo do relacionamento estratégico.

Um olhar atento às declarações diplomáticas e às notas de alto nível intercambiadas entre os entes políticos e os Ministérios de Relações Exteriores de ambas as partes permitirá entrever os objetivos a serem incluídos na futura parceria já delimitados em requintes de detalhes neste arcabouço documental. Em particular, faz-se imprescindível a análise de cinco documentos específico, postos a público no espaço (relativamente curto) de um ano, entre as delegações políticas e diplomáticas de Brasil e União Européia. Neste sentido, as páginas que se seguem terão o condão de prestar-se ao exame detalhado (a) da nota do Itamaraty concernente à visita oficial ao Brasil do Presidente da Comissão Européia em fins de maio de 2006, (b) do comunicado conjunto à ocasião da X reunião da Comissão Mista Brasil-UE, em Março de 2007,

---

<sup>67</sup> “A cooperação Brasil-UE baseia-se no Acordo-Quadro de Cooperação, assinado pelas partes em 1992 e ratificado pelo Congresso Brasileiro em maio de 1995. O Acordo identifica as principais áreas de cooperação, enfatizando a importância da proteção ambiental associada ao desenvolvimento sustentável social e econômico e à necessidade de promover os direitos sociais, especialmente os das populações mais pobres.”, disponível em [http://eeas.europa.eu/delegations/brazil/eu\\_brazil/tech\\_financial\\_cooperation/bilateral\\_coop/index\\_pt.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/brazil/eu_brazil/tech_financial_cooperation/bilateral_coop/index_pt.htm), acesso em 02 de Maio de 2011.

<sup>68</sup> Cumprir lembrar que o Acordo-Quadro de Cooperação de 1992 e em vigor desde 1995 já foi, em si, uma evolução ao Acordo de Cooperação assinado em 1980 e em vigor desde 1982 que, por sua perfunctoriedade, foi objeto de contestação por parte do Governo brasileiro que findou por apresentar à Comissão Européia proposta de novo projeto de cooperação em 1991.

(c) da comunicação propondo o estabelecimento da parceria estratégica Brasil-UE, em Maio de 2007, (d) da declaração conjunta e do discurso do Presidente Lula por ocasião da I Reunião de Cúpula Brasil-UE, em Julho de 2007.

(a) *Declaração Conjunta em razão da Visita Oficial do Presidente da Comissão Europeia, José Manuel Durão Barroso, de 31 de Maio a 02 de Junho de 2006*<sup>69</sup>.

A vinda do Presidente da Comissão Europeia, o português José Manuel Durão Barroso, se reveste de especial carácter por ser a primeira visita deste tipo ao Brasil. Ou seja, era então aquela a primeira oportunidade em que a mais alta autoridade da Comissão Europeia vinha pessoalmente ao Brasil, o que por si só já denotava a importância crescente do Brasil para a política externa da União Europeia, e dava o tom inicial do patamar em que as tratativas subsequentes se dariam. Segundo o texto oficial da Declaração Conjunta, visita oficial de tal importância, refletiria “os vínculos históricos, o amplo diálogo e a crescente cooperação existente entre o Brasil e a União Europeia”<sup>70</sup>.

Em 2004, quando da posse de Durão Barroso à Presidência da Comissão Europeia, o Presidente Lula já aproveitara a oportunidade em que o felicitara para expressar o seu desejo de vê-lo em visita ao Brasil<sup>71</sup>. O momento em que se pretendia a visita era particularmente digno de nota. Quando da escolha de José Manuel Durão Barroso em 2004, o contexto da Comissão Europeia ainda não conseguia entrever claramente o porquê de desvincular as tratativas com o Brasil do contexto sul-americano. O tratamento especial que Durão Barroso, elegendo esta ação política como uma de suas prioridades administrativas, tencionava legar ao Brasil não encontrava respaldo em outros atores importantes da séria executiva da União Europeia. A política de manutenção do relacionamento com o conjunto latino-americano, preferida por Espanha, sem distinção de tratamento prioritário a países individuais, representou um empecilho estratégico e uma clara tentativa de isolamento político no seio da Comissão Europeia.

---

<sup>69</sup> Ministério das Relações Exteriores. Assessoria de Imprensa do Gabinete. Palácio do Itamaraty. Nota n. 342, de 31 de Maio de 2006.

<sup>70</sup> Id. pg. 1.

<sup>71</sup> À oportunidade, o Presidente Lula valeu-se da intenção do Presidente Durão Barroso em visitar o Brasil em meados de 2006 para receber o título de Doutor *honoris causa* oferecido pela Universidade Cândido Mendes para reforçar o business case para uma visita política de alto nível.

Este contexto superado, se decidiu que a preparação para a visita de Durão Barroso ao Brasil deveria ser realizada com fulcro em um desenvolvimento de diálogos bilaterais em setores de interesse mútuo. A abordagem setORIZADA, portanto, começou a ser desenhada logo nos primeiros meses de 2006, pavimentando o caminho para um diálogo mais especializado.

Antes de encontrarem-se, pois, em 31 de Maio de 2006 no Palácio do Planalto, os Presidentes Lula e Durão Barroso, já se haviam decididos os seus respectivos gabinetes de Relações Exteriores pela consubstanciação do encontro em uma Declaração Conjunta, cujo condão seria o de dar realce aos temas privilegiados no diálogo setorial e lançar as bases para o entendimento político privilegiado que, a partir de então, seria negociado.

A importância do diálogo foi saudada por ambos os Presidentes, que se fundamentaram no início das relações entre Brasil e Europa, firmada em idos de 1960, quando os entendimentos foram formalizados com a então Comunidade Económica Europeia, e aproveitaram para enfatizar como aquele encontro era o ápice de uma aproximação que já vinha se consolidando através de uma extensa troca de visita de alto nível e do entabulamento de um dialogo mais abrangente. Em face desta retórica, não se poderia imaginar desfecho outro para este entendimento que não a institucionalização da parceria estratégica – que, com efeito, veio a consubstanciar-se em pouco mais de um ano.

O encontro serviu para sedimentar as intenções de encadear o relacionamento bilateral na esteira de um diálogo setORIZADO, em “áreas de interesse comum como cooperação científica, tecnológica e educacional, temas sociais, desenvolvimento sustentável, energia, transportes, agricultura, comércio e investimentos<sup>72</sup>”. Em cada um desses setores, preocuparam-se os Presidentes Lula e Durão Barroso em fazer algumas menções específicas sobre segmentos onde florescia o relacionamento bilateral Brasil e União Europeia.

---

<sup>72</sup> Ibid.

Assim, mencionou-se em específico temas quais os transportes marítimos, o programa de cooperação em navegação por satélite (Programa Galileo), o programa de intercâmbio acadêmico Erasmus Mundus. Mais ainda, abordaram mecanismos diplomáticos mais direcionados, quais o Memorando de Entendimento que soube instituir o Mecanismo de Diálogo sobre Temas Sociais, o Mecanismo de Consultas e Cooperação sobre Mudança do Clima, e a Conferência Internacional sobre Biocombustíveis, que se realizou em Bruxelas pouco tempo depois<sup>73</sup>.

Não obstante, a ênfase maior da Declaração Conjunta deu-se com relação aos efeitos do entendimento bilateral Brasil-União Européia no projeto Mercosul. Já se argumentou em momento anterior (vide Capítulo I desta dissertação), que o adensamento da integração regional consubstanciado no Mercosul seria o objetivo último pretendido pela União Européia, dentro do qual o aprimoramento da ligação com o Brasil seria o catalisador. Neste sentido, a Declaração Conjunta posta a público pelos Presidentes Lula e Durão Barroso enfatiza como a integração européia serviria de forte fonte inspiradora para a integração sul-americana, e como o compartilhamento de sentimentos, valores, filosofias, e instâncias culturais representaria forte influência neste sentido.

Logo, ao apreenderem o estágio em que se encontrava o relacionamento interregional, tomando nota “do progresso nas negociações entre o Mercosul e a UE, com vistas à conclusão do Acordo de Associação Inter-regional (sic)”, os representantes políticos reforçaram o caráter prioritário ao fortalecimento das relações políticas, econômicas, e de cooperação entre os dois blocos.

A ênfase, pois, no esforço por parte dos representantes políticos de Brasil e União Européia em prol da finalização do Acordo de Associação birregional, transpareceu ainda mais ser o objetivo último do qual seria o entendimento bilateral mero vetor, ainda que as considerações finais do documento estabelecessem que

---

<sup>73</sup> A Conferência Internacional sobre Biocombustíveis ocorreu em Bruxelas, capital da Bélgica, entre 5 e 6 de Julho de 2007. Dentre os seus objetivos, figurou o incentivo às discussões políticas de alto nível sobre questões relacionadas ao desenvolvimento da produção de biocombustíveis fulcradas em quatro pilares distintos mas interrelacionados, sejam eles, (a) o mercado internacional que se tenciona criar para os biocombustíveis, (b) as consequências de sua criação para os países afetados, sobretudo os países em desenvolvimento, (c) os desafios ambientais que se deverá enfrentar e (d) os constrangimentos tecnológicos que se espera superar.

*“[o]s Presidentes Luiz Inácio Lula da Silva e José Manuel Durão Barroso expressaram grande satisfação com a evolução do relacionamento nos planos bilateral, inter-regional e temas de interesse global, e concordaram em elevá-lo a novos patamares que melhor expressem o caráter histórico, a amplitude, a maturidade e o dinamismo da parceria entre o Brasil e a União Européia.<sup>74</sup>”*

À guisa de conclusão, pode-se afirmar que a Declaração Conjunta registrada por ocasião da vinda do Presidente da Comissão Européia José Manuel Durão Barroso ao Brasil versou sobre a imprescindibilidade do estabelecimento do diálogo estratégico compartimentalizado no desenvolvimento de mecanismos regulares de informações setoriais em áreas de interesse comum – cooperação científica, tecnológica e educacional; desenvolvimento sustentável, mudança do clima e energia; transportes; agricultura; ambiente econômico e comercial; e temas sociais.

Finda a visita de Durão Barroso, o Brasil propôs o estabelecimento de um Diálogo Político de Alto Nível, mecanismo que saberia firmar encontros bilaterais regulares, em nível de Diretores de Departamento e em formato de Tróica, alternadamente nos territórios das partes envolvidas. A Direção Geral de Relações exteriores da Comissão Européia avaliou que a elevação do canal de diálogo seria necessária a fim de refletir a importância e a robustez do relacionamento político – e a proposta de criação do Diálogo Político de Alto Nível com o Brasil foi finalmente aprovada pelos Estados-membros da União Européia em Novembro de 2006.

*(b) Comunicado Conjunto por ocasião da X Reunião da Comissão Mista Brasil-União Européia<sup>75</sup>.*

Outro momento importante do relacionamento Brasil – União Européia com vistas à institucionalização da parceria estratégica em 2007 foi a realização da X Reunião da Comissão Mista, estabelecida na esteira do Acordo-Quadro de Cooperação firmado

---

<sup>74</sup> Id. p.2

<sup>75</sup> Documento disponível em [eeas.europa.eu/brazil/docs/2007\\_joint\\_declar\\_pt.pdf](http://eeas.europa.eu/brazil/docs/2007_joint_declar_pt.pdf), acesso em 21 de Março de 2011.

em Junho de 1992<sup>76</sup>. O exemplo do ocorrido à ocasião da visita do Presidente da Comissão Europeia ao Brasil, dez meses antes, o foco da X Reunião da Comissão Mista concentrou-se no aprofundamento do diálogo bilateral com fins de incrementar a cooperação em áreas de interesse comum pela intermediação de uma atuação setorizada.

Mais uma vez, mencionou-se a importância da cooperação em áreas quais a tecnologia com o monitoramento por satélites; da educação, através do reforço ao programa Erasmus Mundus de intercâmbio acadêmico; da cooperação na área energética, com o diálogo concentrado em questões atinentes à mudança do clima e à diplomacia dos biocombustíveis representada especificamente no apoio irrestrito ao Fórum Internacional de Biocombustíveis<sup>77</sup>; do entendimento fortalecido nas áreas dos transportes marítimos e dos transportes aéreos.

Outrossim, importante frisar o realce novamente concedido ao relacionamento União Europeia-Mercosul, que surgiram como consequência, ou resultado natural de um aprofundamento do relacionamento entre Brasil e o agrupamento de países formadores da União Europeia. Neste sentido, recebeu especial destaque o então recém-aprovado Projeto Mercosul-União Europeia sobre Monitoramento Macroeconômico.

No entanto, maior destaque cabe conceder à menção da Declaração Conjunta a respeito do Programa de Cooperação Estratégica Brasil-UE (“Country Strategy Paper”) para o período 2007-2013. Este documento parece representar ponto de inflexão de crucial importância para a orientação do relacionamento entre as duas partes no sentido da consecução da parceria estratégica. A Declaração Conjunta por

---

<sup>76</sup> A Comissão Mista Brasil-União Europeia é o órgão executivo do Acordo-Quadro assinado em 1992, e suas reuniões ocorrem, preferencialmente, a cada dois anos.

<sup>77</sup> O Fórum Internacional de Biocombustíveis (FIB) foi lançado no dia 2 de Março de 2007, na cidade de Nova York, Estados Unidos da América. O Fórum pretendeu operar sob a égide dos seguintes objetivos: (a) avaliar, preparar e disseminar recomendações para aumentar a produção, distribuição, armazenagem e consumo de biocombustíveis; (b) promover padrões e normas técnicas comuns necessários à comoditização dos biocombustíveis de acordo com as obrigações internacionais de cada país; (c) harmonizar os esforços com outros fóruns que tratam de biocombustíveis para evitar a duplicação de esforços e maximizar os recursos coletivos; e (d) coordenar-se para a preparação da Conferência Internacional sobre Biocombustíveis, programada para ocorrer no Brasil, em 2008. Disponível em <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2007/06/forum-internacional-de-biocombustiveis>, acesso em 21 de Março de 2011.

ocasião da X Reunião da Comissão mista estabelece que não teria sido outra a função precípua do Programa de Cooperação Estratégica que não a de estabelecer uma “convergência de visões sobre a nova abordagem que deve ser dada à cooperação bilateral no sentido de priorizar ações com vistas a potencializar os intercâmbios e as parcerias entre o Brasil e a UE” para linhas mais tarde afirmar que “essa concepção será refletida no Memorando de Entendimento a ser firmado em breve entre as partes<sup>78</sup>”.

Essa é a impressão que salta aos olhos ao se analisar as primeiras páginas do documento. Segundo o Programa de Cooperação Estratégica Brasil-União Européia 2007-2013

*“Com fundamento nessa nova abordagem, a prioridade primeira deste Programa de Cooperação Estratégica será o de estimular a troca, contato e transferência de expertise entre a União Européia e o Brasil. Os objetivos primários destes intercâmbios serão os de prover o necessário substrato para os padrões de inclusão social e de atingir um melhor padrão de equidade no Brasil, bem como o de contribuir para o mútuo conhecimento em um número de áreas de interesse específico no afã de fortalecer as relações bilaterais entre a União Européia e o Brasil. Um outro impacto esperado desta prioridade será o de incrementar a reputação da União Européia no Brasil e vice-versa.<sup>79</sup>”*

No entanto, um exame mais detido nas páginas subseqüentes do documento revela a continuidade da estratégia de fazer do relacionamento União Européia-Brasil uma etapa para a consecução de fim outro, qual seja, a formalização institucional do

---

<sup>78</sup> Comunicado Conjunto por ocasião da X Reunião da Comissão Mista Brasil-União Européia, p.2. Disponível em [eeas.europa.eu/brazil/docs/2007\\_joint\\_declar\\_pt.pdf](http://eeas.europa.eu/brazil/docs/2007_joint_declar_pt.pdf), acesso em 21 de Março de 2011.

<sup>79</sup> Tradução livre. No original: “On the basis of this new approach, the first priority of this CSP will be to stimulate exchanges, contacts and transfer of know-how between the EC and Brazil. The primary objectives of these exchanges will be to provide valuable input for improving social inclusion and achieving greater equality in Brazil and improving mutual knowledge in a number of areas of specific interest and to enhance bilateral EC-Brazil relations. Another positive impact expected from this priority will be to raise the ECs profile in Brazil and vice-versa.” Brazil Country Strategy Paper 2007-2013. European Commission (E/2007/889), de 14 Maio de 2007, p.3. Disponível em [www.eeas.europa.eu/brazil/csp/07\\_13\\_en.pdf](http://www.eeas.europa.eu/brazil/csp/07_13_en.pdf), acesso em 21 de Março de 2011.

relacionamento birregional a ser estabelecido formal e juridicamente entre o Mercosul e a União Européia.

Assim, reza o mesmo documento que “em nível bilateral, os objetivos da cooperação da União Européia estão delimitados no Acordo-Quadro de Cooperação Brasil-União Européia assinado em 1992, e no Acordo-Quadro de Cooperação Mercosul-União Européia de 1995, que buscaram assentar as bases para a associação inter-regional entre a União Européia e o Mercosul<sup>80</sup>”.

Em que pese o objetivo final da realização do entendimento birregional, a Declaração Conjunta da X Reunião da Comissão Mista reitera que reconhecem, com satisfação a evolução do relacionamento bilateral e fazem votos para a continuação do fortalecimento do diálogo Brasil e União Européia.

(c) *Comunicado da Comissão Européia ao Conselho e ao Parlamento Europeu*<sup>81</sup>.

Pouco mais de um mês após a X Reunião da Comissão Mista Brasil-União Européia, a Comissão Européia, ainda sob a presidência portuguesa de José Manuel Durão Barroso, enviou ao Conselho e ao Parlamento Europeu um comunicado intitulado “*Para uma Parceria Estratégica UE-Brasil*”, que trazia em seu bojo os elementos que justificariam um alinhamento mais aproximado com o gigante sul-americano, alçando-o a um rol de poucos países privilegiados.

O documento enviado para o Conselho e o parlamento Europeu prima pela simplicidade e objetividade, advogando sem maiores rodeios a institucionalização de um diálogo um tanto mais aproximado com o Brasil. Mais além, pela primeira vez figura em um documento oficial a necessidade de se entabular o diálogo com o Brasil

---

<sup>80</sup> Tradução livre do original: “At bilateral level, the main objectives of EC cooperation are set out in the EU-Brazil Framework Cooperation Agreement<sup>2</sup>, signed in 1992 and in the 1995 EU-Mercosur Framework Cooperation Agreement, which aimed at preparing an inter-regional association between the EU and Mercosur” Brazil Country Strategy Paper 2007-2013. European Commission (E/2007/889), de 14 Maio de 2007, p.5. Disponível em [www.eeas.europa.eu/brazil/csp/07\\_13\\_en.pdf](http://www.eeas.europa.eu/brazil/csp/07_13_en.pdf), acesso em 21 de Março de 2011.

<sup>81</sup> Comunicação da Comissão Européia ao Conselho e ao Parlamento Europeu, COM (2007) 281. “Para uma Parceria Estratégica UE-Brasil”, de 30 de Maio de 2007. Disponível em [http://europa.eu/legislation\\_summaries/external\\_relations/relations\\_with\\_third\\_countries/latin\\_america/r14021\\_pt.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/external_relations/relations_with_third_countries/latin_america/r14021_pt.htm), acesso em 18 e Outubro de 2010.

em instância diversa que não o canal de comunicação formalizado entre a União Europeia e o Mercosul, já que o foco no entendimento birregional possuía também o condão de esvaziar a agenda, bastante específica, do relacionamento com o Brasil<sup>82</sup>. Este documento, portanto, representou verdadeiro “ponto de viragem” à retórica estabelecida em 2005, visando o relacionamento com a região tomada como um todo uno e indivisível. Na Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu intitulada “Uma parceria reforçada entre a União Europeia e a América Latina<sup>83</sup>” houvera sido estabelecida a estratégica para a parceria com a região latino-americana.

Isto posto, o Comunicado inaugura uma visão estratégica oficial distinta daquela de dois anos atrás, mas em absoluto antagônica. Justificando a aproximação com o Brasil em bases históricas e culturais, advogando a partilha de valores e interesses comuns, a União Europeia admite o relacionamento individualizado, mas sem dissociá-lo do contexto no qual se insere, ou seja, a preponderância regional e a alavanca para a influência europeia junto àquela comunidade latino-americana. A importância, portanto, dos interlocutores envolvidos na relação quando justapostos ao cenário global, somada à relevância desse diálogo para o posicionamento político dos atores da Região, justificaria o enquadramento institucional já que

*“A intensificação e diversificação recentes das relações bilaterais UE-Brasil requerem um enquadramento global, coerente e coordenado para conduzir este processo. (...) A parceria estratégica proposta entre o Brasil e a União Europeia deverá ajudar o país a exercer uma liderança positiva no contexto internacional e regional (...).<sup>84</sup>”*

O tema da liderança regional natural exercida pelo Brasil, pelo seu tamanho, pujança, e influência, veio à tona como elemento claramente justificador da parceria

---

<sup>82</sup> “Nos últimos anos, o Brasil tornou-se um protagonista cada vez mais importante a nível mundial e um interlocutor essencial para a UE. Contudo, até há pouco tempo, o diálogo UE-Brasil não foi suficientemente explorado, processando-se sobretudo no âmbito do diálogo UE-Mercosul. O Brasil será o último dos países ‘BRICS’ a reunir-se com a UE numa Cimeira. Chegou o momento de olhar para o Brasil como um parceiro estratégico, um actor económico de primeiro plano na América Latina e um líder regional.”

<sup>83</sup> COM(2005) 636 de 08 de Dezembro de 2005.

<sup>84</sup> Comunicação da Comissão Europeia ao Conselho e ao Parlamento Europeu, COM (2007) 281. “Para uma Parceria Estratégica UE-Brasil”, de 30 de Maio de 2007. P. 2.

estratégica. Para a União Europeia, portanto, sua política de aproximação com a região seria mais inteligentemente conduzida se alicerçada ao peso exercido pelo Brasil nos entendimentos locais. O Brasil é identificado nos documentos elaborados pelas instâncias executivas da União Europeia não apenas como sendo um líder regional, mas sim como ator de peso e relevância também no contexto global, apresentando-se assim como interlocutor chave para a União Europeia em seus objetivos com relação à União Europeia. A parceria estratégica representou clara tentativa de free-riding por parte dos fazedores de política externa europeus.

Sem maiores subterfúgios, a pauta do documento “Para uma Parceria Estratégica UE-Brasil” não permitiu maiores dúvidas sobre que objetivos a União Europeia pretendia subtrair dessa aproximação com fundamentos legais com o Brasil. O objetivo último permaneceria sendo o Acordo de Associação birregional com o Mercosul, mas admitia-se agora valer-se do atalho institucional imbuído em um diálogo mais denso com a República brasileira. Havia, sim, convergências históricas, culturais e valorativas; mas ainda que não as houvessem, far-nas-iam existir.

*“Sendo por si só quase um continente, o peso demográfico e o desenvolvimento económico do Brasil fazem deste país um líder natural na América do Sul e um protagonista incontornável na América Latina. O Brasil desempenha activamente esse papel no âmbito do Mercosul e está na vanguarda do movimento destinado a promover a União de Nações Sul-americanas (UNASUL). (...) O Brasil desempenha um papel decisivo no sucesso das negociações UE-Mercosul, um objectivo estratégico prioritário da UE, que não foi possível concluir devido à falta de progressos no capítulo relativo ao comércio, o que impediu até agora a criação de uma associação estratégica mais vasta entre a UE e o Mercosul. Um impulso positivo por parte do Brasil poderá fazer avançar as negociações com o Mercosul. Até lá, a UE continua a empenhar-se na consolidação de uma sólida relação política e económica com o Mercosul no seu conjunto e a desenvolver as suas relações bilaterais com os outros países da região, nomeadamente com a Argentina, um outro importante interlocutor na América do Sul.”<sup>85</sup>”*

---

<sup>85</sup> Id. p. 3.

A advocacia em favor de um diálogo estratégico se deu nessas bases. Traçado, e delimitado com clareza, o escopo nuclear do entendimento político aproximado, o documento posto a público pela Comissão Européia tratou de compartimentalizar setores específicos onde a atuação conjunta deveria se concentrar. A definição setorial não divergiu substancialmente dos campos já previamente identificados nos entendimentos anteriores. Assim, as sugestões apresentadas pela Comissão, com base nas declarações políticas pretéritas, e que possibilitou a formatação de uma agenda conjunta se fulcrou em áreas de atuação amplas e sobremaneira abrangentes.

Inclui-se neste guarda-chuva uma parceria mais estreita para discutir temas afeitos (i) ao reforço do multilateralismo no plano global, (ii) à normatividade para a defesa dos direitos humanos, promoção da democracia e governança, (iii) à promoção do desenvolvimento regional e internacional, (iv) à proteção ao meio ambiente, (v) à cooperação em material de energia, (vi) ao reforço da prosperidade e estabilidade na América Latina, (vii) à aproximação dos povos, (viii) ao fortalecimento das relações comerciais e econômicas. Sem falar no aprofundamento da integração mercosulina, substrato mesmo da finalização do entendimento birregional Mercosul-União Européia.

Uma relação aproximada com o Brasil seria, pois, essencial para a formalização do relacionamento com o Mercosul. A negociação de uma agenda comum legaria ao Brasil um manancial de conhecimentos a respeito de União Européia, com todas as suas particularidades e idiossincrasias. Assim, não somente essa expertise poderia servir de suporte para a consolidação do Mercado Comum do Sul no que tange seus objetivos de criação de mercado comum e união política<sup>86</sup>, mas também ajudaria a pavimentar o caminho que ligaria Mercosul e União Européia – já que é incontestemente o papel de liderança natural que desempenha o Brasil entre seus pares sul-americanos.

---

<sup>86</sup> “O governo brasileiro demonstrou por diversas vezes o seu interesse pela experiência da UE como um modelo para a integração do Mercosul, embora os governos desta organização sejam em geral muito reticentes no tocante à transferência de poderes para instituições supranacionais no âmbito da prossecução da integração econômica e política. A UE é o maior apoiante [sic] e um doador significativo do Mercosul.” Ibid. p.4.

O Comunicado emitido ao Conselho e ao Parlamento Europeu intitulado “Para uma Parceria Estratégica” ainda indica quais seriam os próximos passos a seguir a partir dos instrumentos jurídicos já vigentes e responsáveis por regulamentar o relacionamento entre Brasil e UE.

A partir do reconhecimento da limitação do alcance e profundidade dos dois instrumentos em vigor – o Acordo-Quadro de Cooperação de 1992 e o Acordo Quadro de Cooperação União Européia-Mercosul de 1995 – e pugna pelo adensamento do diálogo, conforme conclusões advindas inicialmente da X Reunião da Comissão Mista Brasil-União Européia de 1995, e descritas em maiores detalhes em parágrafos anteriores. Assim, o documento finaliza advogando o lançamento da Parceria Estratégica com o Brasil a se realizar na Reunião de Cúpula Brasil-UE, a ter sítio em Lisboa dentro de pouco mais de um mês.

*“Uma parceria estratégica com o Brasil (...) [s]ignificaria assumir uma abordagem de cooperação nas relações econômicas e comerciais e alcançar progressos nos setores de cooperação identificados. Exigiria igualmente um forte empenhamento [sic] na integração regional, a intensificação da nossa cooperação com o Mercosul e um esforço no sentido de concluir com êxito o Acordo de Associação UE-Mercosul. Uma parceria estratégica UE-Brasil representaria, em conclusão, um passo em frente muito positivo para a UE, para o Brasil e para a região em seu conjunto.<sup>87</sup>”*

*(d) Declaração por ocasião da I Reunião de Cúpula Brasil-União Européia e discurso do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva na Sessão Plenária da I Cúpula Brasil-União Européia.*

Na seqüência, já em Julho de 2007, sob os efeitos do Comunicado enviado pela Comissão Européia ao Conselho e Parlamento Europeu, a convergência de interesses de Brasil e União Européia, plantada na intensidade dos laços políticos, mas, sobretudo, econômicos e comerciais, bem como no reconhecimento recíproco do

---

<sup>87</sup> Ibid.

potencial evidente de cooperação e coordenação estratégica, conduziu a institucionalização do diálogo.

O Presidente do Brasil, Luis Inácio Lula da Silva e o Primeiro-Ministro de Portugal José Sócrates<sup>88</sup>, revestido das funções de Presidente do Conselho Europeu, emitiram uma declaração conjunta<sup>89</sup> endossando o reforço das relações bilaterais de longa data, com destaque para o entendimento político de alto nível.

O comunicado abrangeu uma vasta agenda, dando continuidade aos entendimentos prévios já firmados entre os dois atores. Assim, o lançamento da “parceria estratégica” saberia abranger um diálogo setorial mais denso, com ênfase concedida ao setor de ciência e tecnologia, matéria na qual Brasil e UE já mantinham uma sólida cooperação; a questão dos tratamentos dos desafios mundiais, como a erradicação da pobreza e a promoção da Metas de Desenvolvimento do Milênio, e, mais importante, a discussão concernente à reforma dos principais organismos multilaterais para refletir o novo balanço de forças do cenário internacional; a preocupação com as fontes energéticas globais e as mudanças climáticas, o Brasil sendo reconhecido como uma dos maiores potenciais energéticos do mundo e pioneiro em pesquisa e desenvolvimento de combustíveis a partir de fontes renováveis; o foco nos laços econômicos e comerciais, com menção específica à conclusão da Rodada de Doha e, mais uma vez, e no que se perceberia como núcleo argumentativo da declaração conjunta, o incentivo à conclusão do Acordo de Associação União Européia-Mercosul; e a união entre os povos, se baseando também nas similaridades históricas, culturais e sociais entre as partes.

Sobre os itens presentes e abrangidos na declaração é mister deter-se um pouco mais sobre a questão do estreitamento das relações econômicas e comerciais.

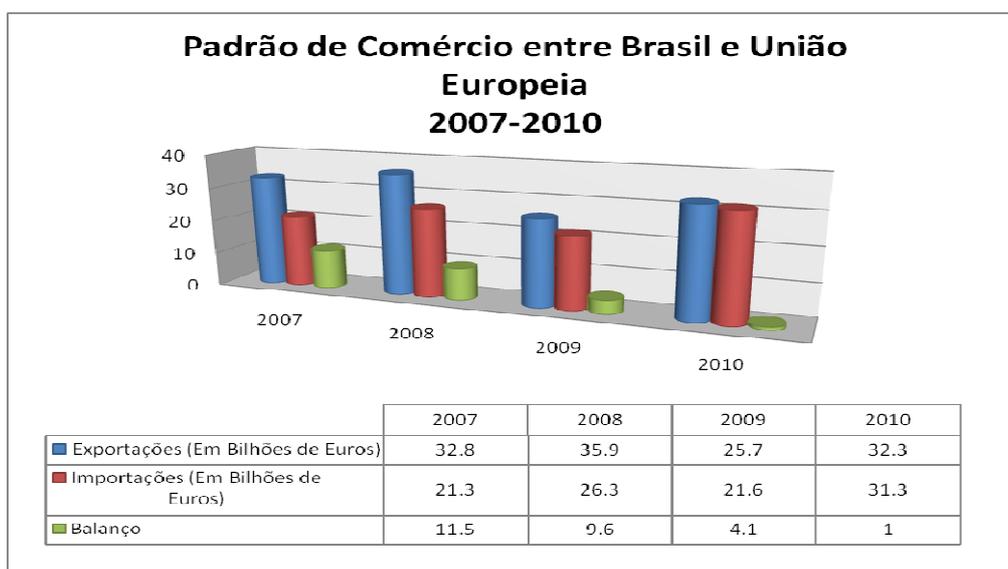
---

<sup>88</sup> Além dos Presidentes Lula e Sócrates, o encontro de Cúpula foi assistido (i) pelo Secretário Geral e Alto Representante do Conselho da União Européia Javier Solana, (ii) pelo Presidente da Comissão Européia José Manuel Durão Barroso, (iii) pelo Primeiro-Ministro da Eslovênia Janez Jansa, e contou com a presença (iv) da Comissária Européia para as Relações Exteriores Benita Ferrero-Waldner, (v) do Comissário para o Comércio Exterior Peter Mandelson, (vi) do Ministro das Relações exteriores do Brasil Celso Amorim, (vii) e do Ministro de Estado e dos Negócios Estrangeiros de Portugal Luís Amado.

<sup>89</sup> Nota n. 316, de 04 de Julho de 2007. Ministério das Relações Exteriores, Assessoria de Imprensa do Gabinete, Palácio do Itamaraty.

No momento imediatamente anterior à emissão da declaração conjunta por ocasião da Reunião de Cúpula, Brasil e União Européia passavam por um momento bastante positivo em suas relações comerciais e econômicas. A União Européia, enquanto união monetária e aduaneira e integração regional em seu último estágio de evolução, era (como o é hoje) então o maior e mais importante parceiro comercial do Brasil.

Em momento imediatamente anterior à celebração da parceria estratégica, o fluxo comercial Brasil-União Européia já dava claros sinais de maior estreitamento, e incremento de volume de bens importados e exportados. Assim, em 2006, ano anterior à institucionalização do diálogo estratégico, catalisado pela visita inédita do Presidente da Comissão Européia ao Brasil, o comércio bilateral Brasil-UE atingiu o patamar de 42 bilhões de euros negociados<sup>90</sup>. No ano subsequente, fomentado pela retórica do relacionamento aproximado construído ao longo do período, o fluxo de comércio aumentou ainda mais, a uma razão de 19,8%, totalizando uma corrente de comércio no valor de 50,7 bilhões de euros.



Mais ainda, e segundo dados do Banco Central<sup>91</sup>, em 2007, o ingresso de investimentos diretos dos 27 países-membros da UE no Brasil somou US\$ 18,4 bilhões, o que representa 54,6% do total de investimentos que o Brasil recebeu naquele ano. Nesta mesma linha, e nesse mesmo ano de 2007, o investimento

<sup>90</sup> EUROSTAT, disponível em [epp.eurostat.ec.europa.eu](http://epp.eurostat.ec.europa.eu), acesso em 27 de Maio de 2011.

<sup>91</sup> Banco Central do Brasil, disponível em <http://www.bcb.gov.br/?INVEDIR>, acesso em 27 de Maio de 2011.

estrangeiro direto (IED) com origem no Brasil e destino na União Européia, somou US\$ 46 bilhões, como tendência crescente nas duas pontas.

É notório, portanto, que o diálogo político de alto-nível, e as intenções reveladas para a institucionalização do relacionamento, impactaram, e continuam a fazê-lo, de maneira muito positiva o perfil econômico e comercial dos laços Brasil e União Européia. Não bastante, esse padrão se veria ainda mais reforçado, senão apenas pelo instrumental jurídico posto em voga, o que proveria o alicerce legal para a realização de negócios entre atores brasileiros e europeus, mas também pelo engajamento pessoal e profundo dos governantes de cada uma das partes.

Neste sentido, a fim de consolidar o diálogo e prover o respaldo do lado brasileiro à institucionalização da parceria, o Presidente do Brasil Luiz Inácio Lula da Silva discursou em Lisboa, em 4 de Julho de 2007<sup>92</sup>, endossando e promovendo a interação futura Brasil-UE sob a égide do guarda-chuva da “parceria estratégica”.

Iniciando o discurso com algumas observações concernentes à evolução histórica e às características do relacionamento entre as duas partes ao longo dos anos<sup>93</sup>, o Presidente Lula fundamenta a *rationale* da “parceria estratégica” em algumas breves linhas que versam sobre a importância econômica e comercial deste diálogo aproximado.

*“A parceria estratégica entre o Brasil e a União Européia se alicerça em uma realidade econômica sólida. Superamos, em 2006, a cifra de 50 bilhões de dólares de comércio bilateral, um crescimento de 13% em relação ao ano*

---

<sup>92</sup> Reunião de Cúpula Brasil-União Européia em Lisboa. Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante a Sessão Plenária da Cimeira Empresarial Brasil-União Européia, em 4 de julho de 2007. Disponível em [www.itamaraty.gov.br/divulg/documentacao-diplomatica/publicacoes/resenha-de-politica-exterior-do-brasil/resenhas/resenha-n101-2sem-2007](http://www.itamaraty.gov.br/divulg/documentacao-diplomatica/publicacoes/resenha-de-politica-exterior-do-brasil/resenhas/resenha-n101-2sem-2007), acesso em 27 de Maio de 2007.

<sup>93</sup> “Hoje nos reunimos para dar início a uma nova era do relacionamento entre Brasil e União Européia. Estamos lançando uma Parceria Estratégica, estamos elevando nossa relação à altura de suas potencialidades, e estamos projetando uma visão comum para um mundo em transformação. (...) Há 47 anos, o Brasil estabeleceu relações diplomáticas com a então Comunidade Econômica Européia. (...) É grande o patrimônio de valores e ideais comuns que sustenta e orienta nossa união de esforços para enfrentar os grandes desafios do presente. (...) O grande desafio que temos é de operacionalizar esses valores, mediante propostas concretas, se possível comuns ou pelo menos coordenadas. Para isso deve servir nosso diálogo.” Reunião de Cúpula Brasil-União Européia em Lisboa. Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante a Sessão Plenária da Cimeira Empresarial Brasil-União Européia, em 4 de julho de 2007. P. 1.

*anterior e de 60% em relação a 2003. Nossas trocas com a União Européia representam 22% de nosso comércio exterior. O estoque de investimentos diretos europeus no Brasil é de 150 bilhões de dólares.”*

A fala do Presidente Lula segue em linhas coincidentes aos outros instrumentos políticos e jurídicos anteriores, que serviram de substrato à formatação do diálogo estratégico. Seja pautando-se na defesa de soluções inovadoras para combater o desafio das mudanças climáticas, realçando como sendo a alternativa energética renovável mais viável o biocombustível; ou na renovação das tratativas com objetivo de revisão das discussões em torno da Rodada de Doha de liberalização do comércio mundial, no afã de promover a redução dos subsídios em escala global e diminuir a quantidade de barreiras distorcivas do comércio; ou nas instituições políticas multilaterais, v.g. a Organização das Nações Unidas, onde a parceria estratégica serviria também para coordenar as ações com foco na reforma das instâncias decisórias, v.g. Conselho de Segurança onusiano; Brasil e União Européia procuram fundamentar a parceria não apenas em um relacionamento de dimensões bilaterais, mas sim em um entendimento com ambições de proporções globais.

Também por isso, há excerto que pugna por uma atenção especial por parte de Brasil e de União Européia no que tange à contribuição para que as negociações para o Acordo de Associação Mercosul e União Européia “cheguem a bom termo”, o que implicaria, *a fortiori*, um esforço conjunto, bilateral, para a consolidação do próprio Mercosul enquanto mercado comum.

Assim, e como se viu anteriormente, muito embora a aproximação da União Européia com o Brasil em mais específico, este enquanto interlocutor privilegiado na regional, tenha se dado em função de uma reorientação da política externa européia para a região, levando em consideração a questão da “homogeneidade de interlocução”, é perfeitamente lícito afirmar que este objetivo de entabular um entendimento único com todos os países latino-americanos jamais saiu do radar da União Européia. Muito embora a percepção de que uma só voz pudesse representar o ambiente latino-americano, e que viesse a permitir à União Européia uma aproximação política juridicamente fundamentada, tenha caído por terra em um primeiro momento, as ambições regionais do *ensemble* europeu jamais cessaram de existir.

A diversidade do ambiente latino-americano levou, portanto, a União Européia a identificar os seus parceiros prioritários, e a estabelecer com eles um diálogo estratégico. Consolidou-se, assim, e por esta razão, a parceria estratégica com o Brasil. Conforme visto dos Comunicados dos respectivos Ministérios de Relações Exteriores, das Declarações Conjuntas por ocasião de reuniões de Cúpula, e até mesmo através da fala política de alto-nível, percebemos que a opção européia pelo Brasil dá-se em decorrência do projeto integracionista brasileiro na região, do peso do país no cenário internacional (i.e. negociações comerciais multilaterais), a capacidade instrumental da diplomacia brasileira a atuar de maneira global e com notável competência em foros tão distintos quais o G-20, o G-8+5, a OMC e a ONU, as parcerias estratégicas bilaterais já estabelecida com Estados-membros da União Européia (v.g. Alemanha, França, Reino Unido, Portugal, Espanha, Itália), o engajamento com atores relevantes do mundo em desenvolvimento e o estabelecimento de mecanismos e instâncias de consultas e diálogo i.e. IBAS, BRICs, Cúpula América do Sul-África, Cúpula América do Sul-Países Árabes.

### **(iii) A institucionalização consolidada e as reuniões de Cúpula Brasil-União Européia.**

Assim, tão logo expediu a União Européia a recomendação consubstanciada no documento “UE-Brasil: proposta de parceria estratégica” objetivando o aprofundamento dos laços com o Brasil, em Maio de 2007, procedeu-se a celebração do acordo que estabeleceu a parceria estratégica pouco tempo depois. O canal de diálogo estratégico Brasil-UE restou consolidado na realização da I Reunião de Cúpula entre as duas partes, ainda em Julho de 2007. Conforme visto, e sem tencionar a repetitividade, o escopo da Reunião de Cúpula e da Declaração Conjunta que a esta se seguiu foi o estabelecimento do compromisso e a delimitação dos setores de interesse comum de onde deveria erguer-se a parceria institucionalizada.

Decidiu-se por uma abordagem setorializada, onde o tratamento estratégico se fundamentaria em setores de interesse comum. Os temas centrais, portanto, incluíram um entendimento em prol de um multilateralismo efetivo, as mudanças do clima e o desenvolvimento conjunto de fontes de energia renovável, e o incentivo e promoção

do processo de integração do Mercosul – como substrato mesmo para um futuro acordo de associação birregional.

Contudo, o canal de comunicação firmado entre Brasil e União Européia precisava do seu seguimento, do passo seguinte para poder ver-se de vez consolidado. Mais ainda, a segunda reunião de alto-nível deveria estabelecer os pontos de ação a serem seguidos pelas partes, sob pena de o diálogo estratégico quedar-se um mero protocolo de intenções.

Neste sentido, em Dezembro de 2008, na cidade do Rio de Janeiro, no Brasil, os Presidentes Luiz Inácio Lula da Silva, o Presidente da França investido das obrigações concomitantes e Presidente do Conselho da União Européia, Nicolas Sarkozy, e o Presidente da Comissão Européia, José Manuel Durão Barroso, estiveram presentes à realização da II Reunião de Cúpula Brasil-União Européia, confirmando o compromisso de dar seguimento ao diálogo estratégico por meio de reuniões anuais. Nesta oportunidade, as partes saudaram a conclusão do Plano de Ação Conjunto Brasil-União Européia<sup>94</sup>, arcabouço jurídico no qual estariam formalizados os compromissos de atividades da parceria para os três anos subseqüentes.

A importância da II Reunião de Cúpula e da divulgação do Plano de Ação conjunto reside senão somente no caráter de continuidade que concede ao diálogo, mas também no estabelecimento de pontos concretos de ação a serem empreendidos em conjunto pelos parceiros. A retórica em torno da afirmação do diálogo passa a ser respaldada em um conjunto de objetivos e metas tangíveis, a serem atingidas no intervalo de um triênio. A parceria estratégica passaria, portanto, a ter uma componente quantificada e os objetivos traçados poderiam ser avaliados, mensurados e, quando este o caso, revistos.

Na oportunidade, pois, foram debatidos temas globais, o contexto regional tanto na Europa quanto na América do Sul, e o relacionamento estratégico. Em resultado, os

---

<sup>94</sup> Plano de Ação Conjunto Brasil-União Européia, disponível em [www.mp.gov.br/secretarias/upload/arquivos/seges/brasil\\_municipios/plano\\_acao.pdf](http://www.mp.gov.br/secretarias/upload/arquivos/seges/brasil_municipios/plano_acao.pdf), acesso em 27 de Maio de 2011.

Presidentes valeram-se da reunião para determinar objetivos concretos em setores específicos já identificados como sendo de interesse comum, e discutir temas afeitos a (i) um multilateralismo eficaz, que servisse de substrato para a promoção da paz e da segurança, (ii) o incentivo ao desenvolvimento sustentável pelo viés de parcerias econômicas, sociais e ambientais, (iii) a união de esforços em benefício da cooperação regional, (iv) a promoção de atividades referentes à inovação e tecnologia, e (v) o fomento ao relacionamento entre os povos.

Contudo, dado o contexto internacional que viu o nascimento de uma das mais graves crises financeiras internacionais, tida como a mais severa desde a Grande Crise bursátil de 1929-30, o sistema financeiro internacional também foi um tópico de grande relevância durante a reunião de Cúpula. Nos dias que antecederam o encontro, o Presidente da Comissão Europeia Durão Barroso reafirmou a importância do envolvimento com um país do calibre do Brasil em virtude também do papel desempenhado em tempos de crise como o foram aqueles.

*"O desenrolar da crise financeira e o papel proativo desempenhado pelo Brasil no seio do G20 atestou mais uma vez a importância do engajamento com economias em desenvolvimento quais o Brasil. O Brasil é parte da solução para alguns dos desafios globais cruciais como as mudanças climáticas ou a energia sustentável. A Cúpula do Rio nos permitirá discutir como poderemos dar seqüência a estas importantes questões e como melhor poderemos trabalhar juntos para assegurar a eficácia do sistema multilateral."<sup>95</sup>*

O Plano de Ação Conjunto Brasil-União Europeia cumpriu o papel de articular áreas concretas de atividades para reforçar os principais pontos da parceria. A execução do Plano, conforme estabelecido à ocasião, caberia às instituições governamentais de Brasil e UE, pelo intermédio da troca de informações e experiências mutuas e recíprocas nos setores identificados. O diálogo estratégico setorizado, portanto, construiu-se em setores de interesse de ambas as partes, quais (i) questões políticas,

---

<sup>95</sup> EUROPA. Press Releases. "EU and Brazil hold their second summit and endorse Road Map for the strategic partnership", disponível em <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/08/2041&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>, acesso em 30 de Maio de 2011.

direitos humanos; (ii) questões macroeconômicas e regulamentação financeira; (iii) meio ambiente e alterações climáticas; (iv) cultura e educação; (v) transporte marítimo e aéreo; (vi) energia e (vii) ciência e tecnologia.

Mais ainda, o documento apresenta uma seção específica enfocando a “promoção da agenda Mercosul-União Européia<sup>96</sup>”. Não surpreende a ênfase na parceria estratégica Brasil-UE como vetor para um relacionamento mais amplo do conjunto europeu com a América Latina tomada em um contexto mais amplo<sup>97</sup>.

*“A Parceria Estratégica Brasil-UE apresenta grande potencial de impacto positivo sobre o Brasil e a UE, bem como sobre as relações entre a UE e o Mercosul em seu conjunto. Brasil e UE atribuem grande importância ao fortalecimento das relações entre ambas as regiões e têm compromisso com a retomada e a conclusão do processo de negociação de um Acordo de Associação birregional equilibrado e abrangente. Esse Acordo permitirá o aprofundamento das relações econômicas e dos fluxos de comércio e investimento entre as duas regiões – questão de grande importância para ambos os lados e de relevância para o fortalecimento dos processos de integração regional. Para esse fim, Brasil e UE concordam em:*

- *dar prosseguimento aos trabalhos com vistas à conclusão de um Acordo Mercosul-UE equilibrado e abrangente;*
- *apoiar o diálogo político e outras iniciativas a fim de fortalecer o desenvolvimento e a cooperação econômica entre as duas regiões. Brasil e UE concordam quanto à importância de se fortalecer o diálogo regulatório e industrial birregional, a fim de aperfeiçoar o ambiente de negócios e superar obstáculos desnecessários ao comércio;*
- *explorar conjuntamente meios de maximizar a cooperação e o intercâmbio de experiências em questões de integração regional;*

---

<sup>96</sup> Plano de Ação Conjunto Brasil-União Européia, pp. 17 e 18.

<sup>97</sup> Além da menção específica para a promoção do relacionamento Mercosul-União Européia, o plano de ação conjunto também estabelece linhas de ação para fortalecer o relacionamento entre a América Latina e Caribe, e Europa (ALC-UE). “Brasil e UE atribuem máxima importância à estabilidade e à prosperidade da América Latina e do Caribe e da Europa. Brasil e UE concordam em trabalhar juntos no contexto de sua Parceria Estratégica com vistas ao fortalecimento das relações políticas, econômicas e culturais birregionais”.

- *fomentar a colaboração entre o Parlamento do Mercosul e o Parlamento Europeu.”*

A Segunda Reunião de Cúpula Brasil-União Européia foi então uma ocasião para, além de estabelecer os pontos de atividade conjunta para o triênio vindouro, uma oportunidade para que os líderes das partes envolvidas intercambiassem seus pontos-de-vista em questões globais e, sobretudo, regionais de interesse. O Acordo de Associação birregional Mercosul e União Européia voltou a ser tema de grande importância, e as especificidades em que se deram tais discussões é assunto que analisaremos a seguir.

## CAPITULO III

### **PERSPECTIVAS PARA A PARCERIA ESTRATÉGICA: ESTRATÉGIAS E POSSIBILIDADES.**

**(i) III Reunião de Cúpula Brasil e União Européia. (ii) IV Reunião de Cúpula Brasil e União Européia. (iii) A dimensão política do Acordo de Associação Mercosul-União Européia. (iv) Aspectos econômico-comerciais. (v) O *leitmotiv* da parceria estratégica. (vi) Diálogo setorial.**

Lançadas as bases para se entender o percurso histórico, político e institucional percorrido por Brasil e União Européia, cumpre pontuar o estágio atual de desenvolvimento da parceria estratégica e as perspectivas considerado o contexto da evolução das relações internacionais no sistema global. Viu-se, em capítulos anteriores, que o relacionamento diplomático Brasil e União Européia, assim entendido o conjunto continental contemporâneo enquanto ator político e herdeiro do relacionamento entabulado com o Brasil no pré década de 1990, se enraizou profundamente em tratativas que remontam dos anos de 1960. Mais ainda, o firmamento de um diálogo mais profícuo apresenta-se enquanto objeto de estudo ainda mais recente – não foi senão em 1992 que o Acordo-Quadro de cooperação entre os dois atores foi assinado, sua entrada em vigor efetiva sendo registrada tão-somente em alguns anos, em 1995.

Outrossim, examinou-se o arcabouço jurídico-institucional que se vislumbrou construir a fins de prover o alicerce sobre o qual pudesse se erigir o *corpus* normativo e legitimizador do entendimento estratégico. Assim, em linhas anteriores pugnou o trabalho por entrelaçar todo o tecido político que cercou e sedimentou o diálogo estratégico, mapeando as etapas que fundiram a idéia institucional. Não surpreende, pois, a análise minudente das etapas desenvolvidas no imediato pré-parceria, até a realização da I Reunião de Cúpula Brasil-União Européia conduzida na esteira da Declaração Conjunta posta a público pelos presidentes Luiz Inácio Lula da Silva, do Brasil, e José Manuel Durão Barroso, da Comissão Européia.

**(i) III Reunião de Cúpula Brasil e União Européia.**

À I Reunião de Cúpula Brasil-UE, que teve assento em Lisboa em 2007, seguiu-se a reunião segunda, no ano imediatamente posterior conforme acordado nos termos do diálogo estratégico. A consolidação da parceria, no entanto, somente se daria se o diálogo se desse em bases regulares e freqüentes, daí a expectativa que se ergueu para a realização da III Reunião de Cúpula entre as partes, que tomou sitio em Estocolmo, na Suécia, em 06 de Outubro de 2009.

Duas questões internacionais então prementes se constituíram o pano de fundo para os entendimentos de alto-nível. Primeiramente, há que se ter em conta os efeitos da crise financeira internacional de 2007-08<sup>98</sup>. Ainda que seja legítimo argumentar que em outubro de 2009, os fatos mais graves da crise e os seus efeitos mais severos já estavam, aparentemente, superados, o sistema econômico-financeiro internacional ainda travava uma séria batalha política em busca de uma maior coordenação sistêmica e uma aprimorada fiscalização internacional. Em 2009, pois, muito embora já se estivessem dissipados os tremores decorrentes da fragilidade do conjunto financeiro internacional, os impactos desta desordem sistêmica começaram a ser percebidos com mais presença e gravidade na economia global.

Na Declaração Conjunta, de 06 de Outubro de 2009, as partes manifestaram a inquietação com o contexto da crise mundial, mas louvaram a resposta tempestiva e coordenada dos Governos mais severamente afetados. A Declaração aduziu, pois, que

*“Os Líderes abordaram a presente crise financeira internacional e o seu duro impacto na economia global. Eles deram as boas-vindas ao progresso desenvolvido enquanto resposta à crise e aos primeiros sinais demonstrando uma redução na deterioração da economia mundial. Enquanto ambas as*

---

<sup>98</sup> Cumpre aqui apenas ressaltar que a crise financeira internacional de 2007/08 foi largamente ocasionada pela falência do banco norte-americano Lehman Brothers, dentro do contexto da crise do subprime que versava sobre a negociação de créditos hipotecários de alto risco. Na esteira do colapso do Lehman Brothers, outras importantes instituições financeiras globais também tiveram seus balaços severamente afetados, gerando um cataclismo sistêmico. A crise financeira mundial, que serviu também para provar a incapacidade de auto-regulação do mercado, obrigou governos de diversos países a proceder a uma pesada e custosa intervenção no sistema bancário, reestatizando algumas agências de crédito imobiliário e injetando capital diretamente nos fundamentos do sistema financeiro.

*partes concordam que é importante manter uma postura de estímulo às políticas financeiras e macroeconômicas no presente momento, também eles sublinham a necessidade de se começar a desenhar as apropriadas estratégias de saída com o objetivo de retirar os estímulos tão cedo se estabeleça a recuperação, e assegurar a sustentabilidade fiscal de médio-prazo. Tais estratégias devem levar em consideração as especificidades de cada país.<sup>99</sup>”*

Mais além, foi também tema central e de grande preocupação dessa III Reunião de Cúpula Brasil-União Européia a questão ambiental e a preocupação com as mudanças climáticas, o diálogo de alto nível entre as partes servindo de incidente de coordenação no caminho para Copenhagen. Neste sentido, a própria escolha da cidade de Estocolmo, com sua cultura de sustentabilidade fortemente arraigada na sociedade, para ser sede do encontro de cúpula, é sintomática da relevância deste tema para a reunião de líderes.

A Declaração Conjunta inicia a abordagem ao tema estabelecendo que as partes acreditam ser este assunto das mudanças climáticas um dos “mais exigentes assuntos do nosso tempo”, requerendo, como consequência, “uma urgente e extraordinária resposta global<sup>100</sup>”. O texto, mais à frente, aponta para a convergência entre as partes para a necessidade de se reorientar o crescimento econômico na direção de atividade livres de emissão de carbono, o que poderia legar à sociedade novas oportunidades de desenvolvimento econômico internacional com sustentabilidade, e ainda proveria suporte no combate à pobreza extrema.

---

<sup>99</sup> Do original “Leaders addressed the current international financial crisis and its severe impact on the world’s economy. They welcomed progress being made to respond to the crisis and the first signs showing an abating in the deterioration of the world economy. While both parties agreed that it is important to maintain the stimulative stance of macroeconomic and financial policies for the time being, they also underlined the need to start designing appropriate exit strategies in order to withdraw stimulus as soon as recovery takes hold, and ensure medium-term fiscal sustainability. Such strategies should take due account of country-specific circumstances”, em tradução livre do autor. Terceira Reunião de Cúpula Brasil - União Européia. Declaração Conjunta. Disponível em [http://eeas.europa.eu/brazil/summit/10\\_09/index\\_pt.htm](http://eeas.europa.eu/brazil/summit/10_09/index_pt.htm), acesso em 29 de Maio de 2011.

<sup>100</sup> “The EU and Brazil reiterated that climate change is one of the most demanding challenges of our time requiring an urgent and extraordinary global response.” Terceira Reunião de Cúpula Brasil - União Européia. Declaração Conjunta. Disponível em [http://eeas.europa.eu/brazil/summit/10\\_09/index\\_pt.htm](http://eeas.europa.eu/brazil/summit/10_09/index_pt.htm), acesso em 29 de Maio de 2011.

No entanto, muito embora o documento reafirme o compromisso para o engajamento conjunto em prol de uma mudança no regime climático internacional, o texto é desenhado com cuidado suficiente para pontuar a necessidade do respeito ao princípio das necessidades comuns mas diferenciadas. Assim, afirma a intenção de coordenar as atividades pelo viés do suporte ao multilateralismo e repousam suas expectativas na reunião vindoura, a se realizar na capital dinamarquesa.

*“As partes reafirmam os requerimentos e princípios contidos na Convenção-Quadro das Mudanças Climáticas da Organização das Nações Unidas (UNFCCC), incluindo aquele das responsabilidades comuns mas diferenciadas e das respectivas capacidades, e sublinharam a importância de sua total, efetiva e sustentada implementação. Neste contexto, as partes estão determinadas a acelerar o ritmo das negociações com o objetivo de atingir positivo e ambicioso acordo global como resultado, fundamentado no Mapa do Caminho de Bali, na 15<sup>a</sup>. Conferência das Partes a se realizar em Copenhaga em Dezembro deste ano [de 2009].<sup>101</sup>”*

Desta feita, a Declaração Conjunta teve também o condão de anunciar a intenção das partes em estabelecer um canal de cooperação na promoção de crescimento econômico livre de emissões de carbono, pelo viés da promoção de tecnologias limpas e políticas sustentáveis. Estes objetivos deram causa a novos anúncios de cooperação tentativa em setor energético, com ênfase em fontes de energia renovável – o que, já neste momento, se agigantava como setor prioritário para a manutenção da viabilidade e justificativa do diálogo institucionalizado.

A exemplo de outras oportunidades em que as partes se encontraram, a dimensão de política internacional e regional também se fez presente e com peso relevante. Entre questões quais o balanço democrático da região<sup>102</sup>, o contexto dos diálogos políticos

---

<sup>101</sup> Tradução livre do original “They reaffirmed the provisions and principles of the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC), including that of common but differentiated responsibilities and respective capabilities, and underscored the importance of its full, effective and sustained implementation. In this context, they are determined to step up the pace of negotiations in order to reach a positive and ambitious global agreed outcome, based on the Bali Road Map, at the 15th Conference of the Parties in Copenhagen in December this year”. Ibid. Texto original disponível em [http://eeas.europa.eu/brazil/summit/10\\_09/index\\_pt.htm](http://eeas.europa.eu/brazil/summit/10_09/index_pt.htm).

<sup>102</sup> Cumpre recordar que a III Reunião de Cúpula Brasil-UE realizou-se meses depois da deposição do Presidente Manuel Zelaya em Honduras, que foi julgado culpado de haver cometido crimes de natureza

de alto-nível quais as Reuniões de Cúpula UE-LAC e o Diálogo ministerial Grupo do Rio-UE, o apoio ao argumento em favor da reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas, e a convergência de esforços com vistas à conclusão da Rodada de Doha de liberalização comercial, abordou-se novamente a questão do suporte ao Acordo de Associação Mercosul-União Européia. O Brasil, sem quaisquer resquícios de Dúvida, permanecia parceiro indispensável da estratégica política da União Européia na busca da consecução de mais esse objetivo atinente às relações internacionais.

#### **(ii) IV Reunião de Cúpula Brasil e União Européia.**

Já no ano seguinte, em Brasília, na capital política do Brasil, as partes se reuniram em 14 de Julho de 2010 para a IV Reunião de Cúpula Brasil-UE<sup>103</sup>. Novamente, questões relativas às mudanças climáticas, mesmo após o fracasso das negociações ambicionadas em Copenhague no ano anterior, e à crise econômico-financeira internacional, cujo auge se dera um par de anos antes, continuaram constando como prioritárias nas agendas dos governos. Destaque nesta oportunidade deve ser concedido à questão nuclear, já que à época a comunidade internacional assistia apreensiva o desenvolvimento das tratativas diplomáticas referentes ao programa nuclear iraniano. No texto da Declaração Conjunta, Brasil e União Européia advogam uma solução negociada para essa questão, e pugnam pelo respeito à exploração de tecnologias nucleares para fins pacíficos que detém todos os países signatários do TNP, desde que respeitosos das regras contidas não somente neste Tratado, mas também nas agências internacionais i.e. AIEA e nas Resoluções do Conselho de Segurança da ONU.

Em que pese a discussão de temas globais, o grande intento de mais essa reunião de alto nível seria o reforço da parceria e o adensamento do canal de comunicação

---

política pelas altas cortes do Judiciário e do Executivo de seu país, e posteriormente expulso de território hondurenho entre Junho e Julho de 2009. O Presidente Zelaya, em momento subsequente, encontrou guarida na Embaixada do Brasil em Honduras, e por lá permaneceu em momentos turbulentos da crise política.

<sup>103</sup> IV Cúpula Brasil- União Européia. Declaração Conjunta Brasília de 14 julho de 2010. Ministério das Relações Exteriores. Nota n. 444. Disponível em <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/iv-cupula-brasil-uniao-europeia-declaracao-conjunta-brasilia-14-julho-de-2010/?searchterm=declaracao%20conjunta%20brasil%20ue>. Acesso em 30 de Maio de 2011.

difusor das vozes que se avolumavam em favor dos acordos regionais mais amplos, desta feita com o Mercosul. Às margens da realização da IV Reunião de Cúpula entre as partes, o ainda<sup>104</sup> Presidente da Comissão Europeia José Manuel Durão Barroso, publicou um artigo no jornal o Estado de São Paulo em que pontuava de maneira direta e franca o escopo da parceria estratégica, conforme sedimentado na recente reunião.

*“Na cúpula, UE e Brasil discutem grandes temas globais, como a reforma do sistema financeiro, o aprofundamento do comércio e a luta contra as mudanças climáticas. A idéia é reforçar a colaboração com o Mercosul, assim como a cooperação bilateral com o avanço do Plano de Ação de Parceria Estratégica. O diálogo institucionalizado e a profundidade de nossas relações são a melhor forma de marcar o meio século de relações entre o Brasil e a Comunidade Europeia<sup>105</sup>.”*

Muito embora ainda se buscasse a realização da Rodada de Doha de negociações comerciais no âmbito da OMC, intento este registrado na Declaração Conjunta, as partes apontavam já e inequivocamente para uma aposta menos ambiciosa e mais restrita às limitações regionais – o que, muito embora em escala diminuída, não se mostraria em absoluto empreendimento de fácil completude<sup>106</sup>.

A dimensão regional, consubstanciada no anseio de promoção do Acordo de Associação birregional Mercosul-União Europeia, durante muito tempo foi prioritária na agenda das relações exteriores europeia. Conforme examinado em seções anteriores, mesmo a decisão da Comissão Europeia, personificada no desafio

---

<sup>104</sup> José Manuel Durão Barroso foi eleito Presidente da Comissão Europeia pela primeira vez em 23 de Novembro de 2004. Após haver sido reeleito pelo Parlamento Europeu em 16 de Setembro de 2009, Durão Barroso assumiu novo mandato à frente da Presidência da Comissão Europeia, que deve conduzir até fins de 2014.

<sup>105</sup> DURÃO BARROSO, José Manuel. A parceria da UE com o Brasil. *O Estado de São Paulo*. São Paulo, 15 jul. 2010.

<sup>106</sup> Do texto da Declaração Conjunta, “[o] Brasil e a UE relembrou a importância das negociações do Acordo de Associação MERCOSUL-UE, que foram relançadas na IV Cúpula MERCOSUL-UE realizada em Madrid, no dia 17 de maio de 2010. Tomaram nota do resultado da primeira reunião ocorrida em Buenos Aires entre 29 de junho e 2 de julho. Ressaltaram que a oportuna conclusão de um acordo ambicioso e equilibrado, que leve em conta as sensibilidades específicas dos dois lados, reforçará as relações entre as duas regiões e trará benefícios políticos e econômicos substanciais para ambas as Partes.” Id. 6.

empreendido pelo Presidente Durão Barroso, de proceder ao estabelecimento de diálogo privilegiado com o Brasil, não se deu desvinculada de uma estratégia calçada em bases mais amplas. A singularização do relacionamento Brasil-UE, pois, deu-se e dá-se não como objetivo em si mesmo; mas como elemento de um todo maior, que se completaria apenas com a consecução de objetivos que passam pelo entendimento mais estrito com a integração mercosulina.

Sem obstar, o revés nas negociações com vistas à conclusão da Rodada de Doha, reorganizou os interesses de negociadores de Brasil e União Européia, cujas ambições anteriores os conduziam ao ambiente multilateral, consagrando-os ao panorama regional. Crucial, assim, quedou-se a parceria estabelecida com o Brasil, já que seria esta a mola propulsora para objetivos maiores, a serem estabelecidos institucionalmente com o conjunto regional.

### **(iii) A dimensão política do Acordo de Associação Mercosul-União Européia.**

Não somente o crescimento da relevância internacional do Brasil, mas também o cansaço da fórmula anteriormente utilizada pelos diplomatas europeus para aproximar-se dos parceiros latino-americanos, levaram a Comissão Européia a rever o seu modelo de diálogo com a região. Assim, afim de não estancar por completo os mecanismos de entendimento com o grupo América Latina-Caribe e com o Mercosul em mais específico, Bruxelas resolveu por bem canalizar esforços na direção de Brasília.

Não sem alguma desconfiança inicial. Há que se ressaltar que o entendimento estratégico celebrado entre Brasil e União Européia em 2007 fez surgir certa desconfiança nos parceiros regionais. Neste sentido, a repercussão inicial não foi tão positiva, já que Argentina, Paraguai e Uruguai, ao lado de Brasil os demais membros do Mercosul, mostraram, certa reticência sobre qual seria o nível de comprometimento do Itamaraty para com a conclusão da integração regional após o advento da parceria estratégica. Não era, pois, a estes parceiros de menor perfil internacional, ilegítimo questionar se as políticas de integração brasileiras teriam sentido de continuidade, ou se a liderança e importância do país em cenário

internacional não desviariam o foco dos negociadores de Brasília para o teatro global relegando a um segundo plano a iniciativa do mercado comum da região.

Em que pese a desconfiança inicial, a parceria estabelecida com a União Europeia pelo Brasil foi pouco a pouco recebendo a aceitação dos demais parceiros regionais como uma ferramenta útil para auxiliar a consolidação da integração. A Argentina, a título de exemplo, em editorial do jornal *El Clarín* pouco tempo depois da consolidação da parceria e da apreciação de seus efeitos, reconheceu o impacto benéfico para o país, para a região e para a América Latina que o canal de diálogo traria.

*“La Argentina debería poder aprovechar los incentivos que ofrece este socio mayor, no solamente en términos de complementación económica sino también en este caso, como factor de propulsión de una visión integral de desarrollo, y del lugar que puede tener la región y el Mercosur en el mundo. Las definiciones del presidente brasileño Lula da Silva en los últimos días son un ejemplo de visión estratégica; la de una potencia regional que ha trabajado para proyectarse al mundo en el terreno económico y estratégico.”<sup>107</sup>*

É bom frisar que a parceria estratégica Brasil-UE nunca objetivou substituir as intenções da União Europeia com relação ao Mercosul. Conforme afirmado reiteradamente em linhas acima, o diálogo especial firmado com o Brasil buscou exatamente a consecução do objetivo de entender-se estrategicamente com o Mercosul valendo-se de um caminho alternativo. O fortalecimento dos canais que conduziam ao Mercado Comum do Sul está na lista de prioridades de Bruxelas há algum tempo. Já em Outubro de 1994, a Comissão Europeia preparou o documento “Para o fortalecimento de uma política da União Europeia com relação ao Mercosul”<sup>108</sup>, onde elaborava uma estratégia multifacetada de aproximação. E advogava por uma aproximação mais densa do que aquela facilitada pelo Acordo

---

<sup>107</sup> EL CLARIN. Editorial. 2008. Brasil, actor con proyección global. *El Clarín*. 13 set. 2008. Disponível em <http://edant.clarin.com/diario/2008/09/13/opinion/o-01759213.htm>, acesso em 29 de maio de 2011.

<sup>108</sup> The European Community and Mercosur: An Enhanced Policy, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. COM (94) 428 final, de 19 October 1994. Disponível em <http://aei.pitt.edu/2951>, acesso em 29 de maio de 2011.

Interinstitucional. Surgiu, nesta época, portanto, a idéia do Acordo de Associação birregional que teria o condão de liberalizar o fluxo comercial, promover a conclusão dos processos de integração regional e, em um estágio mais avançado, criar uma zona de livre-comércio.

Um acordo de cooperação interregional entre a UE e os países-membros do Mercosul foi firmado em 1995, entrando em vigor em 1999, e dando causa a reuniões de alto nível entre as partes. Entre dezembro de 1999, quando se realizou o primeiro encontro entre representantes de Mercosul e União Européia, e 20 de março de 2001, quando teve assento a XX reunião do Comitê de Negociações Birregionais Mercosul-UE, pouco se evoluiu no diálogo no que toca o objetivo último do Acordo de Associação<sup>109</sup>.

A parceria estratégica de 2007, portanto, buscou retomar os intentos para a negociação do acordo associativo birregional, que se haviam estacionado desde setembro de 2004. Uma das conseqüências mais claras da parceria estratégica Brasil-UE foi o adensamento do diálogo entre os líderes de ambas as partes que, em virtude desse relacionamento mais aproximado, decidiram na Cúpula de Madrid de 2010<sup>110</sup> pelo relançamento das negociações com vistas a um acordo de amplo alcance. Enfatizando os mesmo valores culturais, econômicos e políticos já utilizados para fundamentar o pacto estabelecido com o Brasil, a União Européia mapeou as vantagens recíprocas e repercussões positivas que o relançamento das negociações para a associação com o Mercosul trariam.

*Por ocasião do relançamento das negociações para um Acordo de Associação MERCOSUL-UE, os Chefes de Estado e de Governo recordaram a importância das mesmas, com vistas a alcançar um acordo ambicioso e equilibrado entre as duas regiões, o que aprofundaria as relações e ofereceria grandes benefícios políticos e econômicos para ambos os lados. Os líderes estão conscientes de que esforços substantivos deverão ser feitos, e sublinham*

---

<sup>109</sup> Os objetivos, que englobam a criação da maior área de livre comércio o globo, cobriria além do comércio de bens e serviços, investimentos, direitos de propriedade intelectual (IPR), aspectos relacionados à proteção de marcos geográficos, compras governamentais, barreiras técnicas ao comércio, e aspectos sanitários e fitossanitários.

<sup>110</sup> IV Cúpula União Européia-Mercosul, de 17 de maio de 2010.

*o seu pleno compromisso de engajamento nessas negociações. Ambos os lados enfatizaram seu compromisso de envidar esforços pela conclusão das negociações sem demora.<sup>111</sup>”*

No entanto, os debates concernentes ao Acordo de Associação têm se concentrado em aspectos jurídicos e normativos, i.e. questões ancilares à liberalização de mercado quais os requisitos sanitários e fitossanitários, barreiras técnicas, concorrência, instrumentos de defesa comercial, serviços, e contratos públicos e compras governamentais. A questão mais sensível do relacionamento entre os dois atores continua pendente de discussão: o acesso ao mercado de produtos industriais e agrícolas, razão mesmo do afastamento das partes e rompimento dos canais de discussão em idos de 2004, permanece sem uma perspectiva concreta de conclusão.

Os negociadores da Comissão Européia continuam reticentes em franquear acesso aos produtos agrícolas do Mercosul sem que haja uma contrapartida efetiva com relação à entrada de produtos da Comunidade Européia no setor industrial sul-americano. Desde o início das negociações com os países do Mercosul, a Comissão Européia procurou deixar patente que não poderia liberalizar completamente as trocas comerciais com esses países no concernente a determinados produtos agrícolas sensíveis. A União Européia, há de se ter por cristalino, tem interesses subjacentes no setor de produtos agrícolas, e a manutenção dos direitos de importação de produtos agrícolas sensíveis originários do Mercosul seria indesejada – sobretudo no tocante àqueles produtos nos quais a UE detém um potencial de crescimento comercial elevado.

O setor agro-industrial é de fato o que guarda maior sensibilidade para o todo da associação entre as duas partes. O mandato dos negociadores de Bruxelas é permeado de alertas dos produtores locais a respeito do impacto catastrófico<sup>112</sup> que sofreria o setor agrícola europeu caso o acordo de associação com o Mercosul tivesse

---

<sup>111</sup> MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Nota n. 314. Comunicado Conjunto. Cúpula União Européia-Mercosul, de 17 de maio de 2010. Disponível em <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/cupula-uniao-europeia-mercopol-madri-17-de-maio-de-2010-comunicado-conjunto>, acesso em 29 de maio de 2011.

<sup>112</sup> O Comitê de Organizações Agrárias e Cooperativas Europeias elaborou estudo onde estimou que as perdas do setor subiriam para cerca de 13 bilhões de euros caso o acordo de associação com Mercosul se concretizasse.

seguimento. Um recente relatório da Comissão Europeia, de 28 de abril de 2011, sublinhou que a consequência mais premente de um possível acordo de associação que promovesse o livre-comércio entre o Mercosul e a União Europeia seria com efeito negativo para o setor agrícola europeu tido como um conjunto, muito embora a intensidade dos efeitos variasse conforme as especificidades de determinadas regiões, de alguns produtos em particular, e de cenários de liberalização individuais<sup>113</sup>.

A reticência encontra respaldo forte também no Parlamento Europeu. Não é incomum o pedido dos parlamentares, representantes mesmo dos produtores agrícolas das Comunidades Europeias, para que os diplomatas e negociadores da Comissão Europeia tenham sempre em mente os interesses locais no momento de encaminhar suas propostas de negociação. A proposição de concessões que possam ser prejudiciais aos produtores locais é imensamente mal-vista.

É nítido, portanto, a contribuição que a celebração da parceria entre Brasil e União Europeia para a retomada das conversações entre a UE e os países que compõem o Mercosul. A leitura de Bruxelas do contexto regional foi bastante acurada, e o papel que o Brasil desempenhou, e vem desempenhando, na reconstrução dos canais de comunicação entre as duas entidades regionais é inquestionável.

A este propósito, é importante destacar que a decisão dos negociadores de Bruxelas e do Mercosul de relançar esforços para a conclusão do Acordo de Associação deu-se em maio de 2010. Apenas cinco meses antes, havia se realizado a III Reunião de Cúpula Brasil-UE, ao que se seguiu a IV edição deste encontro de alto nível, em julho de 2010 em Brasília. As negociações que levaram à decisão de retomar o envidamento de esforços para a conclusão do acordo Mercosul-UE, em um quadro mais amplo, deram-se no espaço de tempo medeado pelos encontros de alto nível bilaterais. Mais além, o resultado de ambos estes encontros, registrado nas Declarações Conjuntas emitidas pelos presidentes Lula da Silva e Durão Barroso, pugna, ou melhor, insiste por pugnar pela conclusão das negociações Mercosul-União

---

<sup>113</sup> A este propósito, convém ressaltar que o Mercosul tem um relacionamento especialmente sólido com a UE nos setores de carne, açúcar, sumos de fruta e milho. Em específico, 86% das importações de gado bovino e 70% das compras de carne de ave, da União Europeia são provenientes do Mercosul. O Mercado Comum do Sul responde ainda por 50% da demanda europeia de proteínas vegetais.

Européia, alçando a estratégia birregional à condição de complemento, ou no pior dos cenários alternativa, à opção multilateral.

*“The EU and Brazil, while recognizing the priority they ascribe to the multilateral trading system and to the conclusion of the Doha Round, stressed the political and economic benefits of further regional integration and agreed to intensify their work towards the resumption of negotiations with a view to conclude an ambitious and balanced EU-Mercosur Association Agreement and to promote the advancement of the EU-Mercosur agenda.”<sup>114</sup>”*

Assim, as possibilidades para o futuro da parceria estratégica passam também pelos desenvolvimentos das tratativas envolvendo as duas integrações regionais. O progresso do relacionamento bilateral está necessariamente vinculado à realização dos objetivos traçados pelas partes, sendo um dos mais prementes o avanço da discussão birregional. Sem muitas dúvidas, o caminho a ser percorrido até que sejam alcançados os resultados finais será tortuoso e complicado, mas não há que se questionar a pertinência e engenhosidade com que o tecido deste invólucro regional começou a ser cerzido com maestria a partir de filamentos originários de Brasília e Bruxelas.

#### **(iv) Aspectos econômico-comerciais.**

No entanto, a dimensão da parceria estratégica vai muito além disso. Nesta mesma toada, o diálogo institucionalizado alcança patamares muito mais amplos. Há que se ter em conta a importância do contexto econômico-comercial para a parceria, e a relevância desta questão para cada uma das partes.

Conforme relatado em linhas anteriores, Brasil e União Européia mantêm uma relação econômico-comercial bastante relevante, sendo o mercado comum europeu, tomado como entidade única, o mais importante parceiro comercial do gigante sul-americano. (A recíproca não se verifica, e, em números correntes, o Brasil é apenas o décimo<sup>115</sup> parceiro comercial mais importante da UE). No entanto, o país é o maior exportador

---

<sup>114</sup> Terceira Reunião de Cúpula Brasil - União Européia. Declaração Conjunta. Disponível em [http://eeas.europa.eu/brazil/summit/10\\_09/index\\_pt.htm](http://eeas.europa.eu/brazil/summit/10_09/index_pt.htm), acesso em 29 de Maio de 2011.

<sup>115</sup> As estatísticas oficiais são divergentes, e há institutos que apontam o Brasil como sendo o nono mais importante parceiro comercial da UE.

de produtos agrícolas com destino aos países que compõem a União Européia, respondendo por 12,4% do total importado<sup>116</sup>.

O fluxo comercial total entre as partes atingiu o montante de US\$ 61,4 bilhões em 2009<sup>117</sup>, representando 2,1% de todo o montante comercializado pela UE com parceiros de fora dos limites territoriais da integração regional. O Brasil detém um superávit comercial em relação aos padrões de comércio com a UE, apesar do mercado brasileiro ainda apresentar características relativamente protecionistas, a media das taxas alfandegárias beirando os 12%: US\$ 33 bilhões de exportações brasileiras contra US\$ 20 bilhões equivalentes às importações<sup>118</sup>. No entanto, no que diz respeito ao comércio de serviços em específico, a vantagem comercial é da União Européia, que totaliza um superávit equivalente a aproximadamente US\$ 3 bilhões.

Mas esses números, por mais animadores que possam parecer, ainda não refletem o papel que a institucionalização da parceria estratégica desempenhou nos padrões de comércio de Brasil e UE. Neste sentido, é mister pontuar que em 2008, o intercâmbio comercial entre as partes atingiu cifra de pouco mais de US\$ 80 bilhões, o que representou um crescimento de 26% sobre o ano anterior, quando fora confirmada a parceria. A institucionalização do diálogo, implicou um crescimento imediato (“year-on-year”) de mais de ¼ nos parâmetros comerciais.

A parceria estratégica apresenta um amplo leque de opções consolidadas e ainda por aproveitar no que diz respeito ao fluxo de investimentos inter-atlântico, com foco para os investimentos estrangeiros diretos, modalidade de investimento em que se verifica a efetiva materialização do fluxo de capital proveniente de um país ou união monetária e aduaneira, no país de destino. Também aqui, a União Européia é um dos

---

<sup>116</sup> EUROSTAT. 2009.

<sup>117</sup> Os resultados para o ano de 2010 ainda não haviam sido devida e definitivamente contabilizados até a data de conclusão deste trabalho.

<sup>118</sup> Basicamente, a União Européia importa do Brasil produtos primários com ênfase para gêneros agrícolas. No entanto, o padrão comercial não se limita a este setor da economia brasileira, já que o setor industrial representado nos produtos manufaturados, quais equipamentos de transportes e maquinário, representam hoje quase a terça parte do total de exportações brasileiras. No que diz respeito às exportações da União Européia para o Brasil, o padrão comercial se compõe basicamente de produtos manufaturados, quais, máquinas, equipamentos de transporte, e produtos provenientes da indústria de químicos.

parceiros de maior relevância para o Brasil, e maior investidor estrangeiro em diversos setores da economia brasileira.

No ano subsequente à institucionalização da parceria, em 2008, portanto, o estoque de Investimentos Estrangeiros Diretos (IED) provenientes da União Européia para o Brasil aumentou razoavelmente e atingiu a marca de US\$146 bilhões. Já em 2009, este total aumentou para US\$ 162 bilhões, sendo o afluxo de IED no ano correspondente a US\$ 9,97 bilhões.



A parceria estratégica, elevando o diálogo a um patamar mais fluído e relevante, incentiva também o fluxo bilateral de investimentos. Mais ainda, o diálogo estratégico também contribui para amenizar os obstáculos à circulação de mercadorias, serviços, investimentos e capital. Um entendimento mais estreito entre as partes beneficia uma melhor harmonização das normas e regras burocrático-jurídicas, provê suporte para a uniformização das condições de acesso aos mercados, e facilita o entendimento entre os envolvidos nos negócios. A intensificação desta comunhão econômica possui também o condão de colocar os parceiros estratégicos no caminho certo para alcançarem maior afirmação no cenário multilateral.

**(v) O *leitmotiv* da parceria estratégica.**

Mas a parceria estratégica Brasil-UE, da maneira que foi institucionalizada, possui alguns objetivos em específico. Muito embora a sua existência sirva de substrato inegável para a consecução de outras metas, i.e. a consolidação do Mercosul enquanto último estágio de integração regional, o Acordo de Associação Mercosul-União Européia, a intensificação das relações econômicas e comerciais, o diálogo estratégico é bem claro em delimitar quais seriam os seus focos centrais de interesse. Da análise dos instrumentos políticos e jurídicos que compõem o arcabouço documental do entendimento Brasil-UE, percebe-se que a circunscrição nuclear do diálogo forma-se no tripé (a) energia, (b) mudança do clima e desenvolvimento sustentável e (c) ciência e tecnologia.

Dos três setores tidos como prioritários, talvez o que engendre um maior e mais profuso entendimento no contexto do relacionamento Brasil e União Européia seja o da cooperação energética. Tendo em vista toda a retórica das mudanças climáticas e da necessidade de mudança da economia mundial na direção de um desenvolvimento livre de carbono, a necessidade de se incentivar o investimento em fontes energéticas limpas e renováveis é cada vez mais intensa. O Brasil é um *player* importante neste setor, já que detém a maior matriz energética limpa do mundo<sup>119</sup>, e um grande potencial de desenvolvimento futuro.

Em mais específico, a prioridade ainda é a cooperação com a União Européia em matéria de biocombustíveis, o Brasil desejoso do suporte da UE para fazer consolidado um mercado internacional para esta commodity. Esta cooperação envolveria o desenvolvimento, a difusão e o intercâmbio de tecnologias sustentáveis, e compartilhamento de melhores práticas. Para o exame desta matéria, as partes criaram o Diálogo Setorial sobre Energia, cujo escopo é a discussão de critérios concernentes à sustentabilidade e à promoção de fontes alternativas de energia.

---

<sup>119</sup> No Brasil, 45,3% de toda a energia produzida são provenientes de fontes renováveis, como recursos hídricos, biomassa e etanol, além das energias eólicas e solares. Deste montante, 80% são produzidos por fontes hidrelétricas. (Ministério das Minas e Energia, 2010.)

Em que pese a premência do tema dos biocombustíveis, Brasil e UE também possuem um canal bastante desenvolvido de cooperação em outros setores energéticos, quais energia nuclear e eólica.

A questão da segurança nuclear é tema sempre presente nas reuniões de cúpula. Trágicos acontecimentos ocorridos recentemente, envolvendo a questão nuclear e sua segurança, mostraram que uma coordenação que exceda os limites soberanos de um território se faz necessária a fim de assegurar a segurança do planeta. Tendo em vistas que uma pequena parcela (2,5%) da produção energética do Brasil ainda é proveniente de centrais nucleares, as partes acharam por bem concluir em fins de 2010 uma Convenção de Cooperação<sup>120</sup> visando melhorar os sistemas de gestão, melhorar a capacidade de pessoal operacional, cooperação no âmbito da análise de risco, capacitação de recursos e troca de informações<sup>121</sup>.

No que diz respeito à energia eólica, o Brasil é o país da região com maior potencial de produção de energia eólica, com capacidade produtiva estimada em 143 mil megawatts (MW), com estudos divergentes afirmando que esse potencial pode chegar à marca de 300 mil MW, a depender da possibilidade de produzir torres de captação com maior altura. O Brasil vem cooperando muito estreitamente com a União Européia também nesse setor, já que vem promovendo leilões periódicos para concessão de exploração desse potencial eólico, com participação maciça de investidores europeus.

A forte presença européia nos leilões de energia eólica promovidos pelo Governo Brasileiro no âmbito do Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia Elétrica (Proinfa) deve-se ao compromisso legal assumido pela UE de mover na direção de uma economia de baixo carbono, e isso tem se dado também no contexto da tecnologia aplicada à energia gerada pela força do vento.

---

<sup>120</sup> A Convenção de Cooperação foi assinada entre os negociadores da Comissão Européia, de uma parte, e a Comissão Nacional de Energia Nuclear, autoridade reguladora brasileira do setor, e a Eletrobrás-Eletronuclear, empresa pública responsável pela manutenção e bom funcionamento das plantas das centrais nucleares.

<sup>121</sup> COMISSÃO EUROPÉIA. Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comitê Europeu Econômico e Social e ao Comitê das Regiões sobre a implementação do instrumento para cooperação em segurança nuclear. Primeiro Relatório, Programas de Ação para 2007, 2008 e 2009. Disponível em [www.ipex.eu/IPEXL-WEB/.../082dbcc530b1bf490130bc6a479f4a4b.do](http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/.../082dbcc530b1bf490130bc6a479f4a4b.do), acesso em 02 de Junho de 2011.

No que diz respeito à mudança do clima, Brasil e União Européia não puderam esconder as suas frustrações e preocupações depois do fracasso das negociações esperadas para a 15<sup>a</sup> Conferência das Partes para a Mudança do Clima, realizada em Copenhague, no âmbito das Nações Unidas. No entanto, o tema das mudanças climáticas e do desenvolvimento sustentável permanece com excelentes perspectivas de cooperação futura e, mais ainda, tema que pode se reforçar no contexto da parceria estratégica.

Em relação aos temas climáticos, o Brasil detém grande respeitabilidade no sistema internacional – particularmente quando comparado a países em desenvolvimento de similar relevância, quais Índia ou China. E a União Européia reconhece o peso do Brasil nas discussões referentes ao tema, valoriza a proeminência do Estado brasileiro e preza pela comunicação dentro do guarda-chuva da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima<sup>122</sup> e o seu produto, o Protocolo de Quioto. As partes partilham do intento de fortalecer esse mecanismo institucional para o contexto das mudanças climáticas.

Brasil e União Européia concordam com o estabelecimento de metas de limitação de emissão de gases de efeito estufa até 2020<sup>123</sup>. No entanto, discordam dos percentuais estipulados já que o Brasil advoga com veemência o cumprimento e o respeito ao princípio das responsabilidades comuns mas diferenciadas. Apesar das diferenças, as partes também convergem suas políticas no sentido das discussões pertinentes ao desenvolvimento sustentável. Emblemático instrumento neste sentido é a Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), que pode ser importante canal para a continuação dos entendimentos no contexto da parceria institucionalizada. No âmbito da Convenção, Brasil e União Européia podem forjar entendimentos no sentido de revisar e redefinir a nova meta de redução da perda da diversidade, já que aquela anteriormente traçada para 2010 não foi atingida<sup>124</sup>; e a continuação de cooperação

---

<sup>122</sup> A Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima é um tratado internacional que foi resultado da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CNUMAD), realizada no Rio de Janeiro em 1992.

<sup>123</sup> A UE assumiu voluntariamente a meta de 20% para limitar a sua emissão de gases *d'effet de serre* até 2010.

<sup>124</sup> No primeiro trimestre de 2011, a questão da meta de redução de perda da biodiversidade foi novamente foco de discussões no seio da União Européia. Em comunicado da Comissão Européia de

com a que se viu para a aprovação do Protocolo sobre Acesso e Repartição de Benefícios dos Recursos Genéticos da Biodiversidade (ABS, sigla em inglês), que determina regras básicas para o uso de recursos genéticos da biodiversidade. A aprovação do Protocolo foi o maior resultado da 10ª Conferência das Partes da Convenção sobre Diversidade Biológica (COP10), realizada em Nagoya, Japão, em outubro de 2010.

Há, portanto, uma ampla disposição da União Européia em trabalhar conjuntamente com o Brasil em temas afeitos às mudanças climáticas, segurança energética e desenvolvimento sustentável.

Outrossim, é na área de ciência e tecnologia que uma cooperação mais ativa de fato se verifica. Alguns campos em específico, como os da informática e telecomunicações, com ênfase para ensino à distancia e inclusão digital; cooperação em atividades do setor aeroespacial; pesquisa em projetos de inovação (startups e incubadoras de empresas); e projetos relacionados a fusão nuclear são os que se apresentam como mais propício para um maior aprofundamento no curto-médio prazo.

No contexto da cooperação tecnológica, cumpre mencionar ainda o entendimento no que concerne as indústrias militares e de defesa. O tema do setor militar vem despertando enorme interesse da UE e de suas empresas especializadas. Não é de se surpreender, portanto, que com a decisão do Governo brasileiro de atualizar o seu equipamento militar e melhor aparelhar as suas forças armadas em anos recentes, os empresários da União Européia surjam como contendores de peso para competir por essa fatia de mercado no país. É neste contexto que verificamos o episódio da participação alemã no melhoramento dos equipamentos submarinos da Marinha brasileira, ou a proeminência dos franceses na compra pela Aeronáutica brasileira de aviões caça do tipo Raffale. A decisão do Governo brasileiro de reequipar seu material armamentista contribui não apenas para fortalecer o elo que liga o país à União Européia, mas também joga a favor da consecução de um dos objetivos da

---

janeiro de 2011 (COM (2010)4 final) sobre as opções para uma visão da União Européia para a biodiversidade no pós-2010, foram propostas novas possibilidades de objetivos de curto-prazo, até 2020: (a) reduzir o ritmo da perda, (b) parar a perda por completo, (c) fazer estacionar a perda e restaurar os prejuízos na medida de sua possibilidade, e (d) parar a perda, restaurar até onde possível, e envidar esforços para evitar a perda global da biodiversidade.

parceria que é consolidar o Brasil como pólo de estabilidade regional, a fim de desempenhar o papel de interlocutor de destaque para os desígnios europeus na região.

Há de se mencionar, ainda que brevemente, o impacto positivo que a parceria estratégica tem em outros nichos de atuação política. A questão da implementação das Metas de Desenvolvimento do Milênio e a erradicação da pobreza é foco das tratativas entre os parceiros. Sendo estes temas prioritários na agenda brasileira, também a UE se comprometeu a envidar esforços em prol da realização destes objetivos, e isso certamente pavimenta o caminho para atuação conjunta futura. Por mais pontual, estes desdobramentos podem ter especial reflexo na governança de terceiros países de África ou Caribe, no âmbito das parcerias previamente estabelecidas pela União Européia, i.e. UE-África, e em vistas dos objetivos de política externa do Brasil<sup>125</sup>.

Mais além, o desenvolvimento da parceria estratégica não se atém somente aos setores indicados, mas os perpassa e se expande por outros temas. Ainda que regida por uma ênfase secundária, podem-se citar como importantes áreas de entendimento e cooperação futuras a cooperação para superação de assimetrias em integrações regionais; negociação comercial e as tentativas de liberalização do fluxo de comércio de mercadorias e serviços; empreendimento conjunto de esforços para missões de *peace-keeping* e *peace-enforcement*, no âmbito das agências multilaterais; cooperação em temas educacionais e intercâmbio acadêmico; cooperação em intercâmbio empresarial; intercâmbio de melhores práticas em temas afeitos às grandes obras de infra-estrutura e mobilidade urbana; cooperação em temas de melhoramento de gestão administrativa e governamental; projetos cujo escopo seja a promoção de uma economia de baixo carbono; cooperação esportiva, com foco nas Olimpíadas de Londres em 2012 e no Rio de Janeiro em 2016, e na Copa do Mundo no Brasil em 2014; cooperação em temas concernentes a serviços financeiros e profissionais.

---

<sup>125</sup> Uma tal cooperação trilateral enfocaria principal mas não exclusivamente a prevenção e o combate de epidemias, a luta contra a AIDS; educação e saúde; governança e fortalecimento das instituições democráticas e eleitorais; melhoramento do sistema judiciário; combate às fontes de corrupção; desenvolvimento energético com ênfase na produção de biocombustíveis; desenvolvimento de infra-estrutura, com suporte do setor privado de ambas as partes.

O diálogo bilateral, portanto, traz embutido um objetivo de alcance maior, e ao fato de que o desenvolvimento da parceria estratégica Brasil- União Européia traria em seu bojo também a idéia de amadurecimento do multilateralismo e do respeito às instituições multilaterais. Assim, as proposições de ambas as partes possuem o aspecto complementar, em lugar de alternativo, aos ditames estabelecidos em contexto multilateral, no afã de se consolidar o perfil multipolar das relações internacionais. O interesse na promoção da multipolaridade do sistema internacional, pois, é meta perseguida por Brasil e UE, no interesse de participar da concepção de uma eventual e novel ordem pós-hegemônica. A sucessão de parcerias estratégicas, promovida pela União Européia e endossada pelas potencias emergentes, entre elas todos os países que compõem o grupo dos BRICs, China, Índia, Brasil e Rússia, possui também o condão de prover uma resposta à supremacia dos Estados Unidos no cenário internacional, fortalecendo assim a idéia de multipolaridade e equilíbrio do sistema internacional.

*“A parceria estratégica proposta pela União Européia inclui formalmente o reforço do multilateralismo e a busca de ações conjuntas em temas de direitos humanos, pobreza, questões ambientais, energia, reforço às negociações com o Mercosul e estabilidade na América Latina. Trata-se de uma aliança baseada em interesses comuns na arena internacional e que pode ser definida como uma aliança não-hegemônica entre potências civis.”<sup>126</sup>”*

#### **(vi) Diálogo setorial.**

A parceria institucional também se desenvolve em linhas um pouco mais específicas. Para um melhor mapeamento do campo de trabalho, Brasil e União Européia resolveram adotar uma metodologia que soube setorizar as prioridades, o que contribuiria para um melhor exame dos resultados atingidos e um balanço mais efetivo da parceria. Assim, os diálogos setoriais representam um campo bastante rico para se mensurar a efetividade da parceria, e traçar a amplitude do desenvolvimento do dialogo.

---

<sup>126</sup> SARAIVA, Miriam Gomes. O Brasil entre a União Européia e a América do Sul entre continuidades e mudanças nos governos de Cardoso e Lula: limites para uma relação triangular. in MARTINS, Estevão C. De Rezende, SARAIVA, Miriam Gomes. Brasil-União Européia-América do Sul: anos 2010-2020. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2009. pp. 88.

Uma análise da evolução das percepções setoriais por Brasil e União Européia permite, outrossim, compreender melhor a *rationale* do entendimento, possibilitando um nível mais adequado de previsibilidade sobre os passos que se seguirão. Logo, percebemos como, em um momento pré-institucionalização do diálogo, as tratativas se davam em termos mais amplos, como no campo do desarmamento e da não-proliferação ou no tocante a ciência e tecnologia de um modo mais genérico.

#### *Desarmamento e não-proliferação.*

Sobre o primeiro tema, Brasil e União Européia há muito perceberam que uma ação mais coordenada na matéria contribui para avançar a agenda nuclear como um todo. Mais ainda, o diálogo sobre desarmamento e não-proliferação, que permite uma melhor compreensão das divergências e similaridades entre as posições das partes, possibilita avanços também em outros campos como o das pesquisas para fusão energética. Em 2009, por ocasião da III Reunião de Cúpula Brasil-UE, as negociações para o Acordo de Cooperação entre o Brasil e a Euratom<sup>127</sup> foram concluídas para promover o desenvolvimento de pesquisas neste campo, intensificando as parcerias do país com projeto JET<sup>128</sup> (Joint European Torus) e contribuindo para a perspectiva de um maior engajamento brasileiro em projetos e empreendimentos de infra-estrutura europeus que envolvam ferramentas e tecnologias de fusão energética, como o Reator Internacional Termonuclear Experimental.

#### *Ciência e Tecnologia.*

---

<sup>127</sup> O Euratom, ou Comunidade Européia de Energia Atômica, estabelecido pelo Tratado do Euratom, foi criado com o objetivo inicial de coordenar os programas de pesquisa dos Estados-membros relativos ao uso pacífico de energia nuclear. No entanto, seu mandato hoje se encontra estendido, e a Comunidade Européia de Energia Atômica hoje atua em diversas áreas correlatas à energia atômica entre elas a pesquisa e o estabelecimento de padrões de segurança para manipulação desta variante energética. Um dos objetivos principais da Euratom é a garantia de que todos os Estados-membros usufruam de um suprimento regular e igualitário de minerais e combustíveis nucleares. [http://ec.europa.eu/energy/nuclear/euratom/euratom\\_en.htm](http://ec.europa.eu/energy/nuclear/euratom/euratom_en.htm)

<sup>128</sup> O Joint European Torus (JET) é um reator nuclear experimental localizado na cidade de Oxfordshire, no Reino Unido, no Centro de Ciência Culham. Em breve, o JET é o maior experimento do mundo no que diz respeito a confinamento Magnético de plasma e seu objetivo principal é o de permitir o desenvolvimento de experimentos futuros sobre reatores de fusão nuclear.

No que diz respeito ao campo da ciência e tecnologia, há uma densidade maior no objeto das tratativas. Em matéria de cooperação nestes temas, o Brasil está entre os cinco parceiros mais importantes da União Européia, o que levou à construção de um arcabouço jurídico importante, consubstanciado em Acordo de Cooperação Científica e Tecnológica construído ao longo de sucessivos Programas-Quadro de Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológicos no âmbito da UE, e ao diálogo setorial sobre a matéria no âmbito da parceria estratégica.

Este Acordo de Cooperação Científica e Tecnológica, assinado em janeiro de 2004 e vigente desde dezembro de 2006, pouco antes de institucionalizado o diálogo estratégico e firmado o compromisso de desenvolver o tema por intermédio de um diálogo setorizado, governa as atividades e projetos de pesquisa conjuntos nos campos (i) biotecnologia, (ii) tecnologia da informação, (iii) bioinformática, (iv) nanotecnologia, (v) tecnologia espacial, (vi) tecnologias limpas, (vii) gestão de recursos ambientais, (viii) biossegurança, (ix) saúde, (x) aeronáutica, (xi) ciências humanas, entre outros. No curto prazo, foram identificados como setores onde o desenvolvimento da cooperação poderia se dar com maior efetividade e celeridade as de aeroespacial, biotecnologia, nanotecnologia, energia, saúde e infra-estrutura.

As mais recentes declarações conjuntas no âmbito das reuniões de cúpula entre as partes têm frisado a importância da cooperação bilateral e setorial nesta matéria. Brasil e União Européia, recentemente, aplaudiram o lançamento de esforços coordenados para a pesquisa de biocombustíveis de segunda geração no bojo do 7º Programa-Quadro da união Européia para Pesquisa e Desenvolvimento. Mais, louvaram a realização do II Diálogo Brasil-Comunidades Europeias para Sociedades da Informação<sup>129</sup>, cujo objetivo foi o de discutir políticas e ambientes regulatórios para acelerar a transformação na direção de uma economia digital. O resultado mais premente do Diálogo para a Sociedade da Informação foi o de lançar as bases para o empreendimento conjunto no setor de tecnologias da informação e comunicação em 2010.

---

<sup>129</sup> O Diálogo realizou-se em Brasília, em 10 e 11 de Setembro de 2009, na véspera da III Reunião de Cúpula Brasil-UE.

Aspecto importante do diálogo setorial é a questão da cooperação espacial, com foco na navegação por satélites. A Comissão Europeia identificou no Brasil um parceiro de excelência para o desenvolvimento do Programa Galileo, de navegação por satélite com fins civis. A cooperação neste tema foi institucionalizada em 2005, com a construção do Centro de Cooperação Galileo para a América latina em São José dos Campos, estado de São Paulo, com o objetivo de disseminar conhecimento a respeito do programa de navegação por satélite europeu e expandir a rede de contato entre atores do Brasil e da UE. O Centro de Cooperação Galileo foi o resultado de uma parceria estabelecida entre o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), o Instituto Tecnológico da Aeronáutica (ITA), Centre Regional de Educação em Ciência e Tecnologia Espaciais para a América Latina (CRECTEALC) e os seus equivalentes na Europa.

Em que pese os entendimentos construídos nos setores do desarmamento, não proliferação e ciência e tecnologia, Brasil e União Europeia identificaram a necessidade de aumentar o rol dos temas objeto de pesquisas conjuntas, a fim de diversificar o relacionamento. Logo, temas que dizem respeito a transportes (aí incluídos transportes marítimos e aviação), desenvolvimento sustentável e mudança do clima foram incluídos na agenda de negociação em um primeiro momento. Em instante subsequente, assuntos referentes a política energética, integração regional, questões agrícolas (incluídos nessa rubrica temas afeitos a barreiras sanitárias e fitossanitárias), educação e cultura passaram a fazer parte das mesas de negociação.

#### *Transportes marítimos e aviação.*

Foi em abril de 2005, por ocasião da IX Reunião da Comissão Mista Brasil-União Europeia, que um diálogo regular sobre transportes marítimos foi estabelecido. No entanto, o diálogo setorial efetivo só foi aprovado pela parte brasileira em dezembro de 2006, prevendo encontros de trabalho e reuniões de alto nível anuais. Há perspectivas muito positivas para o desenvolvimento do diálogo neste setor, as prioridades concentrando-se em desenvolvimento dos mercados de transportes marítimos internacionais das partes, políticas de segurança marítima, e adensamento do contexto multilateral em respeito ao transporte marítimo global.

Em mais específico, alguns os gargalos da economia brasileira que são vislumbrados como nichos em potencial para cooperação internacional devem dar novo ânimo ao diálogo no setor. A indústria portuária e de construção de navios é uma que deve fomentar um relacionamento ainda mais estreito com a União Européia, em virtude do fato de alguns países que compõem a integração regional européia terem larga e tradicional *expertise* neste mercado.

No que diz respeito ao setor da aviação, com foco na aviação civil, o diálogo Brasil e União Européia também apresenta possibilidades animadoras no contexto da parceria estratégica. Em maio de 2010, na ante-sala da IV Reunião de Cúpula, definiram as bases sobre os acordos do setor de aviação civil o então ministro da Defesa do Brasil, Nelson Jobim, e o vice-presidente da Comissão Européia, Siim Kallas. Os acordos firmados versam sobre dois assuntos distintos, o primeiro tema sendo o do reconhecimento mútuo de certificados entre Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) e European Aviation Safety Agency (EASA), ambos órgão reguladores deste setor em suas respectivas jurisdições, cujos objetivos é o de promover a integração comercial no setor beneficiando a Embraer e outros fabricantes brasileiros de produtos aeronáuticos. Já o segundo acordo, dispõe a classificação das companhias de aviação civil: anteriormente, eram as companhias reconhecidas pelo local de sua origem, passando naquele momento a ser reconhecida como uma companhia da União Européia e não mais de um país em específico, o que viria a facilitar a inclusão de novos vôos na malha aérea brasileira.

Este acordo deu causa a um entendimento maior, e de maior importância. Já em 2011, a Comissão Européia anunciou a conclusão das negociações entre a UE e o Brasil na direção da abertura do mercado da aviação civil para as empresas européias, criando maiores oportunidades de investimento e melhorando o ambiente de negócios no Brasil para companhias provenientes da União Européia.

Os principais pontos do acordo estabelecem que (i) as companhias aéreas européias poderão explorar livremente vôos diretos para qualquer ponto do Brasil a partir de qualquer ponto da Europa, já que o acordo elimina restrições a rotas, quantidades e valores de vôos os territórios dos dois parceiros, e (ii) os ônus administrativos

impostos às companhias aéreas serão reduzidos, o que facilitará a implementação de negócios no país. Segundo o Vice-Presidente da Comissão Europeia Siim Kallas,

*“O que hoje alcançámos com o Brasil é um acordo que abrirá o mercado do transporte aéreo entre a UE e o Brasil, o que trará benefícios económicos significativos para as empresas, os viajantes, o sector da aviação e as economias europeia e brasileira em geral<sup>130</sup>. Estou igualmente muito satisfeito com as disposições muito claras incluídas no acordo, que tornam mais fácil para as nossas transportadoras aéreas a realização de operações no Brasil. Este elemento é particularmente de sublinhar, tendo em vista os importantes eventos desportivos de nível mundial que o Brasil acolherá nos próximos anos.<sup>131</sup>”*

Para os entendimentos futuros, os nichos de desenvolvimento desse diálogo passam pelos esforços e análise de resultados no que concerne a (i) remoção de barreiras, (ii) integração regional dos mercados, (iii) garantias de concorrência justa em mercados abertos, (iv) impactos e perspectivas da liberação do transporte aéreo entre os países da União Europeia e da América Latina, (v) alianças e fusões entre companhias aéreas, (vi) segurança e harmonização dos padrões de atividade, (vii) infra-estrutura aeroportuária, (viii) transporte de carga e logística, (ix) gestão de tráfego aéreo, (x) os impactos do transporte aéreo e do setor de aviação civil no meio ambiente.

#### *Desenvolvimento sustentável, mudança do clima e política energética.*

O diálogo setorial para estes temas foi estabelecido em 2006, antes da institucionalização da parceria estratégica. Em miúdos, os objetivos principais dessa dimensão setorial são o intercâmbio de informações e melhores práticas sobre política energética, aplicação dos conceitos de desenvolvimento sustentável às pesquisas para promoção de mudanças energéticas, discussão de estratégias possíveis para o a

---

<sup>130</sup> O mercado do transporte aéreo no Brasil transporta anualmente, com a União Europeia somente, cerca de 4,5 milhões de passageiros. Em 2010, o mercado brasileiro do transporte aéreo cresceu cerca de 23% em relação a 2009.

<sup>131</sup> COMISSÃO EUROPEIA. Comunicado da Comissão Europeia Developing an EU civil aviation policy towards Brazil. COM (2010) 210. Disponível em [http://ec.europa.eu/transport/air/international\\_aviation/country\\_index/brazil\\_en.htm](http://ec.europa.eu/transport/air/international_aviation/country_index/brazil_en.htm), acesso em 02 de Junho de 2011.

produção de energia de forma segura e sustentável, a confecção de projetos bilaterais específicos.

#### *Setor agrícola e medidas sanitárias e fitossanitárias.*

Foi somente na X reunião da Comissão Mista Brasil-UE que as partes resolveram institucionalizar um diálogo setorial para tratar da questão agrícola. O Diálogo sobre Questões Agrícolas estabelecido em Julho de 2009 previu, pois, um mandato para tratar primordialmente de questões atinentes a assuntos sanitários e fitossanitários, valendo-se de diversos mecanismos de consultas de alto nível. Mais ainda, o mecanismo de diálogo prevê o fortalecimento da coordenação e cooperação entre as partes, incluindo a política industrial bilateral Brasil - Comunidade Européia bem como as tratativas regulatórias nos setores de têxteis e vestimentas, exploração comercial de florestas, aço, minerais ferrosos e não-ferrosos.

O objetivo desta coordenação não é outro senão o de estabelecer um ambiente regulatório e comercial favorável para os atores de ambas as partes. Neste sentido, o diálogo pode contribuir para o contexto mais amplo de consolidação da parceria pelo viés da promoção de uma maior quantidade de trocas de missões comerciais e encontros técnicos, melhorando os termos da parceria; maior transferência de tecnologia, através do aumento em investimentos em equipamentos no Brasil, contribuindo inclusive para aumentar o alcance do *agribusiness* brasileiro no cenário internacional.

#### *Educação.*

No setor de educação, conjuntamente a iniciativas voltadas para a juventude e inclusão através do esporte, Brasil e União Européia igualmente possuem uma colaboração estreita. Em maio de 2009, em Brasília, as partes assinaram uma Declaração Conjunta para a promoção da matéria<sup>132</sup>. A idéia do diálogo setorial era o de trocar experiências de sucessos relativos a práticas educacionais nos territórios das

---

<sup>132</sup> A assinatura da Declaração Conjunta insere-se no contexto do Plano de Ação Conjunto UE-Brasil, firmado na segunda cúpula UE-Brasil, realizada em dezembro de 2008 no Rio de Janeiro, cujo texto previu o lançamento do diálogo político setorial sobre Educação e Cultura.

duas partes, trabalharem conjuntamente o desenvolvimento de políticas públicas e compartilhar resultados.

O diálogo traz em seu bojo a semente da cooperação institucional. Pretendem, Brasil e União Européia, lançar um diálogo político no afã de reforçar essa colaboração no campo educacional, enfatizando cultura e educação superior. No que toca este último tema em mais detalhes, as partes demonstrar especial interesse em fomentar a colaboração e a parceria entre universidades com fins a facilitar o intercâmbio estudantil e a mobilidade de docentes. O diálogo político visará também o estabelecimento de comissões mistas, contendo representantes de Brasil e UE, para definir as prioridades das atividades e as formas de cooperação.

#### *Infra-estrutura.*

O setor de infra-estrutura é outro onde Brasil e União Européia mantém entendimentos singularizados. As partes, em diversas oportunidades, concordaram em facilitar o intercâmbio de informações com vistas a proporcionar um melhor acesso às oportunidades comerciais em ambos os territórios. O foco do diálogo é a promoção de parcerias público-privadas, e como as partes podem contribuir para a otimização dos processos. Particularmente positiva, neste sentido, foi a realização da Cúpula de Negócios Brasil-União Européia, que teve sitio em Estocolmo em outubro de 2009.

Mais além, a cooperação no setor de infra-estrutura com foco em parcerias público-privadas denota uma perspectiva bastante animadora para projetos no curto e médio prazos. Sobretudo em virtude dos compromissos assumidos pelo Brasil no âmbito dos programas governamentais (i.e. Programa de Aceleração do Crescimento – PAC I e II) e dos grandes eventos esportivos (i.e. Copa do Mundo da FIFA em 2014 e Jogos Olímpicos do Rio de Janeiro em 2016), bem como do ponto de vista dos gargalos que necessitam de solução urgente e adequada.

#### *Facilitação da prestação de serviços inter-regionais.*

No setor de serviços a serem prestados por entes de Brasil e União Européia nos territórios dos respectivos parceiros, destacam-se iniciativas no sentido de facilitar o

acesso ao mercado. Em 2009, as partes concluíram negociações para o acordo de isenção de vistos para fins turísticos e comerciais para detentores de passaportes comuns. Neste mesmo período, iniciaram-se as discussões para estender os benefícios a detentores de passaportes diplomáticos e de serviços<sup>133</sup>. Brasil e União Europeia agora trabalham para acelerar a entrada em vigor deste acordo no seio das respectivas jurisdições, de acordo com os procedimentos legais atinentes às duas partes. O setor de prestação de serviços ainda apresenta muito trabalho e margem de manobra para futuras cooperações, e os entendimentos das partes nesse sentido certamente contribuirão para prover renovado fôlego à parceria estratégica.

### *Integração Regional.*

Já foi exaustivamente pontuado como o objetivo do Acordo de Associação Mercosul e União Europeia é visto por Bruxelas como um que pode mais facilmente ser alcançado se calçado no suporte provido pela parceria estratégica Brasil- União Europeia. Assim, no que tange o diálogo institucionalizado, o Plano de Ação Conjunto apresentado pelas partes, e também já referenciado em páginas anteriores, faz menção às prioridades das tratativas, e a cooperação birregional Mercosul-UE situa-se no topo da agenda política.

No entanto, não se pode cogitar o estabelecimento de um canal de comunicação, sólido e fluido, entre Mercosul e União Europeia no estágio atual de discrepância das duas experiências de integração regional. Uma das metas que a UE também espera alcançar através da institucionalização da parceria estratégica com o Brasil é a do desenvolvimento do Mercosul enquanto mercado comum, e o suporte na direção de patamar mais elevado em termos de integração na região.

---

<sup>133</sup> Recentemente, em Março de 2011, as partes assinaram o “Acordo entre a União Europeia e a República Federativa do Brasil sobre a isenção de visto para as estadas de curta duração para titulares de um passaporte diplomático, de serviço ou oficial”, com o objetivo de autorizar “os cidadãos da União e os nacionais do Brasil titulares de um passaporte diplomático, de serviço ou oficial válido (...) a entrar, transitar e permanecer sem visto no território da outra Parte Contratante, por um período máximo de estada de três meses no decurso de um período de seis meses, em conformidade com o disposto no presente Acordo”. O Acordo ainda pende de aprovação parlamentar de ambas as partes para ver suas disposições validadas. Disponível em [eur-lex.europa.eu/LexUriServ](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ), acesso em 06 Julho de 2011.

O diálogo setorial com vistas à promoção de políticas de integração regional foi proposto em julho de 2006, na esteira da visita do presidente da Comissão Europeia Durão Barroso ao Brasil e à margem das discussões para a celebração da parceria especial. O fortalecimento deste diálogo certamente terá um impacto positivo no relacionamento entre Brasil e UE, já que o extenso cabedal de conhecimento da União Europeia em termos de prática comunitária pode ajudar na diminuição das disparidades na região e à consolidação do Mercado Comum do Sul.

## CONCLUSÃO

A ampliação e a dinamização da cooperação entre Brasil e União Européia nos últimos anos é indicativo da relevância dessas relações bilaterais. A evolução do compromisso, calçado primeiramente no entendimento entre Comunidade Européia e América Latina, progredindo em seguida para o relacionamento União Européia-Mercosul, hoje se apresenta assentada nas bases da “parceria estratégica” instituída na Cúpula de Lisboa de 4 de julho de 2007.

O diálogo estratégico entre Brasil e União Européia se construiu ao longo de pesadas décadas. A parceria estratégica como se vê hoje, institucionalizada, não se fez sem muitos percalços, acertos e erros ao longo do caminho. De uma abordagem focada no regionalismo, a Comunidade Européia primeiro, e União Européia a partir de Maastricht em 1992, deixou de lado a cansada e exaurida fórmula de aproximação com o Mercosul, e passou a privilegiar o estreitamento de relações com o Brasil, considerado país-chave da região. O Brasil, que de relacionamentos pontuais com parceiros europeus isolados - o diálogo teutônico na década de 1970, a aproximação ibérica nos anos 1990 - vê-se listado no rol de parceiros essenciais para o desenvolvimento da política exterior européia.

O progresso na associação dos dois atores internacionais - cuja evolução deu-se na esteira da aproximação Comunidade Européia-América Latina, seguida de União Européia-Mercosul, para finalmente possibilitar a parceria União Européia-Brasil - pôde ser visto como ponto de inflexão na política da União Européia, já que o enfoque regionalista parece se estreitar no eixo bilateral.

Assim, o trabalho de dissertação cumpriu os objetivos de analisar os caminhos percorridos por Brasil e União Européia em direção ao estabelecimento da parceria estratégica. Mais ainda, soube analisar que o diálogo bilateral serviu para estreitar os objetivos relacionados à consecução do Acordo de Associação EU-Mercosul – o diálogo privilegiado com o Brasil, portanto, serviria mais como instrumento de complementaridade, em lugar de aparelho dissuasório como se soube argumentar em alguns momentos, no tocante ao estabelecimento do acordo birregional. O presente cenário internacional incute ao Brasil posição de maior relevância, sobretudo no bojo

da América Latina e do Mercosul: não poderia ser outra, pois, a abordagem da União Européia no contexto do aprofundamento do relacionamento com a região e com o Mercosul.

No entanto, não é o fortalecimento dos canais de comunicação com o Mercosul o único objetivo da União Européia com relação à decisão do estabelecimento de parceria estratégica com o Brasil. Os dois atores possuem um grande número de objetivos políticos e diplomáticos que valem a pena serem explorados em conjunto. Assim, a segmentação do acordo estratégico na forma de um diálogo setorizado suscita particular interesse.

Diálogos encadeados no âmbito de setores como o da cooperação energética, o das mudanças climáticas, o do desenvolvimento sustentável, o do reforço ao multilateralismo, o da cooperação em matéria de inovação e tecnologia, representam campos férteis para a consolidação do diálogo – e possibilidades palpáveis para a sedimentação do arranjo estratégico.

Pode-se dizer que o diálogo institucionalizado possui uma importância singular não apenas no contexto da política exterior das partes, mas no que concerne o cenário das relações internacionais como um todo. Muito embora forjado na idéia de “parceria estratégica”, que em si mesmo constitui-se como um conceito complexo, de difícil definição e, em certa medida, ainda em construção, o relacionamento Brasil-União Européia apresenta características sólidas o suficientes para não se perder no limbo da retórica política.

A parceria estratégica celebrada entre Brasil e União Européia traz algumas especificidades que puderam ser examinadas mais detidamente no curso do trabalho. Não se pode afirmar categoricamente que a parceria é um incidente político equivalente, já que pontuado por demandas e motivações distintas de ambas as partes: em termos econômico-comerciais, à União Européia interessava o acesso ao mercado de serviços brasileiro e um balanço mais equitativo do fluxo comercial, enquanto a este, se agigantavam as possibilidades estratégicas no setor de tecnologia e inovação, com transferência de expertise, e acesso ao setor agrícola; em termos políticos, é lícito afirmar que os desígnios convergiam e desembocavam na conjugação de esforços

para a consecução do acordo birregional Mercosul-UE, bem como na proeminência política de ambas as partes no cenário internacional. O diálogo estratégico Brasil-UE, portanto, longe está de ser equivalente, mas é certamente benéfico a ambas as partes na medida de suas ambições e objetivos.

No entanto, a contribuição que pode dar a interlocução entre Brasil e União Européia é questionável quando contraposta às próprias limitações do projeto birregional. Há de se ter em foco que, em que pese o eventual aprofundamento do diálogo estratégico Brasil-UE, o processo de integração Mercosul-União Européia apresenta entraves e obstáculos que não encontram solução a partir do ambiente transcontinental. Os processos regionais que se tenciona unir em acordo de associação demonstram assimetrias estruturais fundamentais, cuja manutenção inviabilizaria qualquer projeto de institucionalização. Mais ainda, os ambientes regulatórios, questões políticas e econômicas essenciais, um protecionismo profundamente enraizado como política pública em ambos os lados – todos estes aspectos contribuem para limitar o poder catalisador do entendimento estratégico Brasil-União Européia.

Mais além, o contexto em que se envolve o diálogo institucionalizado é bastante positivo. Diferentemente do que aconteceu na segunda metade do séc. XX, quando regimes totalitários e ditaduras militares impediram Brasil e Comunidade Européia de estreitar o canal de comunicação, nas circunstâncias atuais uma concertação mais aproximada é não apenas permitida mas largamente desejada. Também por este motivo, Brasil e União Européia vêm obtendo sucesso nos desígnios de manter tratativas de alto-nível regulares e efetivas, com debate de temas pertinentes não apenas aos objetivos traçados pelas partes nos Planos de Ação Conjunta, mas também de interesse global, como o contexto econômico-financeiro na esteira da crise internacional ou a questão das mudanças climáticas e desenvolvimento sustentável. Neste sentido também, a parceria estratégica guarda extrema relevância para as relações internacionais e mostra eficácia em propiciar aos negociadores uma instancia de diálogo aberta e freqüente.

Em conclusão, pode-se afirmar que a parceria estratégica Brasil-UE é um marco das relações entre as duas partes. A parceria, sem quaisquer dúvidas, contribui e continuará a contribuir para o estreitamento do relacionamento, aumento da

cooperação, e incremento dos benefícios percebidos pelas partes. É de fácil percepção o aumento do fluxo de comércio entre as partes. É notória a intensificação do desenvolvimento mútuo em setores como tecnologia, educação, prestação de serviços. É patente a importância que tem o diálogo para o trato de questões prementes de nossos dias como a questão climática ou a cooperação econômica internacional. No entanto, urge se perguntar se o diálogo estratégico pode chegar a se perceber tão positivo e eficiente no tocante aos objetivos de cunho mais político, como originalmente traçados.

No caso do acordo birregional Mercosul-União Européia, nos parece que as questões fundamentais superam as possibilidades contidas no diálogo Brasil-UE. Muito embora esteja bem claro em todas as declarações e comunicados oficiais que o acordo entre as integrações regionais é fim último da parceria estratégica, é questionável a idéia de que a solução para aquele esteja contida neste.

Assim, se fim em si mesmo, ou se meio, vetor mesmo, para a consecução de fins ulteriores, certo mesmo é que a singularização das relações Brasil-União Européia é incidente relevante para o estudo das Relações Internacionais, e instrumento utilíssimo para a inserção global desses dois atores ainda à cata de afirmação no cenário global.

## FONTES E BIBLIOGRAFIA

ABREU, Marcelo de Paiva. **Parcerias Estratégicas**. *O Estado de São Paulo*, 30 jul. 2007.

\_\_\_\_\_. **Parcerias Estratégicas**. *O Estado de São Paulo*, 24 mar. 2008.

ALBUQUERQUE, José A. Guilhon (org.). **Sessenta anos de política externa brasileira**. 4v. São Paulo: USP, 1996.

BARBOSA, Rubens. **Parceria estratégica com a União Européia**. O Estado de São Paulo, 07 de Julho de 2007.

BARROS, A.S.C. **A formulação e a implementação da política externa brasileira: o Itamaraty e os novos atores** In MUNOZ, H.; TULCHIN, J. S. (org) *A América Latina e a política mundial: uma perspectiva latino-americana*. São Paulo: Convívio, 1986.

BARTHELMESS, Eugênia. **Brasil e União Européia: 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.

BECARD, Danielly Silva Ramos. **O Brasil e a República Popular da China: política externa comparada e relações bilaterais (1974-2004)**. Brasília: FUNAG, 2008.

BIEBER, Leon E., GABRICCI, Leonello, PLÁ, Juan Algosta e outros. **O Mercosul e a Comunidade Européia**. Porto Alegre: UFRGS, 1994.

BIEBER, Leon E., **Paralelos e Diferenças na Conformação de Blocos de Integração Econômica**, in *O Mercosul e a Comunidade Européia: Uma Abordagem Comparativa*, Diálogos Brasil-Alemanha nas Ciências Humanas. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 1ª ed. 1994, pp. 24 a 36, esp. pp. 24-25.

\_\_\_\_\_. **Brasil e Europa: um relacionamento flutuante e sem estratégia.** In CERVO, Amado Luiz (Org.). *O desafio internacional: a política exterior do Brasil de 1930 a nossos dias.* Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1994.

BRETHERTON, Charlotte, VOGLER, John. **The European Union as a Global Actor.** London & New York: Routledge, 2006.

BUENO, Clodoaldo. **A política multilateral brasileira.** In: CERVO, Amado Luiz (org.). *O desafio internacional: a política exterior do Brasil de 1930 a nossos dias.* Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1994.

\_\_\_\_\_, Amado Luiz. **História da política exterior do Brasil,** Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002.

\_\_\_\_\_. **Política externa da Primeira República: os anos de apogeu (1902 a 1918).** São Paulo: Paz e Terra, 2003.

CERVO, Amado & Luiz; Calvet de Magalhães, José. **Depois das Caravelas. As relações entre Portugal e Brasil, 1808-2000.** Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000.

CERVO, Amado. **As relações históricas entre o Brasil e a Itália: o papel da diplomacia.** Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1992.

\_\_\_\_\_. (org.) **O Desafio Internacional: a política exterior do Brasil de 1930 aos nossos dias.** Brasília. Editora Universidade de Brasília, 1994.

\_\_\_\_\_. **Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros.** 1<sup>a</sup> ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

\_\_\_\_\_. **As Relações internacionais da América Latina - velhos e novos paradigmas.** Brasília: FUNAG/IBRI, 2001.

COSTA, Carla Guapo. **Economia e política da construção europeia**. Lisboa: Terramar, 2004.

DANESE, Sérgio. **Diplomacia presidencial: história e crítica**. Rio de Janeiro: Topbooks, 1999;

DAVIES, Norman. **Europe: a History**. Oxford University Press, Oxford: 1996;

EUROPA. Comissão Europeia. **Uma Parceria Reforçada entre a União Europeia e a América Latina**. 2005. Disponível em <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0636:FIN:PT:PDF>.

EUROPEAN COMMISSION. **The European Community and Mercosur - An enhanced policy**. COM(94)428, 1994.

FAUSTO, Boris. **História Concisa do Brasil**. São Paulo: EDUSP/Imprensa Oficial, 2002.

FONSECA JR, Gélson. **A legitimidade e outras questões internacionais**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.

\_\_\_\_\_. **O Interesse e a Regra: ensaios sobre o Multilateralismo**. São Paulo: Editorial Paz e Terra, 2008.

GARCIA, Eugênio Vargas. **Entre América e Europa: a política externa brasileira na década de 1920**. Brasília: UnB, 2001.

HURRELL, Andrew, FAECETT, Louise (Eds.). **Regionalism in world politics: regional organization and international order**. Oxford University Press, 1995.

KAGAN, Robert. **The return of history and the end of dreams**. Knopf Publishing Group, 2008.

LESSA, Antônio Carlos. **A construção da Europe: a última utopia das relações internacionais.** Brasília: IBRI, 2003.

\_\_\_\_\_. **No canteiro das idéias: uma reflexão sobre o conceito de parceria estratégica na ação internacional do Brasil à luz de suas relações com a União Européia.** In MARTINS, Estevão C. Rezende, SARAIVA, Miriam Gomes. *Brasil-União Européia-América do Sul: anos 2010-2020.* Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2009.

\_\_\_\_\_. **A estratégia de diversificação de parcerias no contexto do Nacional-desenvolvimentismo. (1974-1979).** in *Revista Brasileira de Política Externa*, 1995, v.38, p.24-39.

\_\_\_\_\_. **Da apatia recíproca ao entusiasmo de emergência: as relações Brasil-Europa Ocidental no Governo Geisel (1974-1979).** *Revista Anos 90*, 1996, v.5, p.89 - 106.

\_\_\_\_\_. **A diplomacia universalista do Brasil: a construção do sistema contemporâneo de relações bilaterais.** In *Revista Brasileira de Política Internacional*, 1998, v.41, Edição Especial Comemorativa dos 40 anos da RBPI, p.29-41.

MORGENTHAU, Hans. **Politics among nations.** New York: Alfred A. Knopf, 1948;

MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. **Estado nacional e política internacional na América Latina: o continente nas relações Argentina-Brasil (1930-1992).** Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1995.

\_\_\_\_\_. **O milagre alemão e o desenvolvimento do Brasil.** São Paulo: Editora Ensaio, 1994.

OLIVEIRA, Amaury Porto de. **O projeto da China,** in *Caderno Premissas*, nº 13, agosto de 1996.

PINO, Bruno Ayllón. **As relações Brasil-Espanha na perspectiva da política externa brasileira (1945-2005)**. São Paulo: Emblema, 2006.

PFETSCH, Frank R. **A União Européia: história, instituições e processos**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

SARAIVA, Miriam Gomes. **A União Européia como ator internacional e os países do Mercosul**. In *Revista Brasileira de Política Internacional*, 2004, v.47, n.1, p. 84-111.

\_\_\_\_\_. **As relações Brasil-Europa de 1990 a 2004: entre o inter-regionalismo e o bilateralismo**. in OLIVEIRA, Henrique Altemani e LESSA, Antonio Carlos. *Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas*. São Paulo: Saraiva, 2006. Volume 1.

SHAMBAUGH, David. **L'enjeu stratégique: de l'antagonisme à la compétition dans La coexistence**. In Godement, François (dir.). *Chine-États-Unis: entre méfiance et pragmatisme*. Paris: La Documentation Française, 2001.

SILVA, Joaquim Ramos. **Portugal-Brasil: uma década de expansão das relações econômicas (1992-2002)**. Lisboa: Terramar, 2002.

SIRUTAVICIUS, Vladas. **Lithuanian-polish strategic partnership: genesis and prospects**. Disponível em: <http://www.lfpr.lt/uploads/File/2001-7/Sirutavicius.pdf>  
acesso em: 10/11/2009.

SMITH, Karen. **European Union Foreign Policy in a Changing World**. Cambridge & Malden: Polity Press, 2008.

VAZ, Alcides Costa. **Cooperação, Integração e Processo Negociador - a construção do Mercosul**. Brasília: IBRI, Fundação Alexandre de Gusmão, 2002.

