

**Reavivando e  
reforçando os diálogos  
entre Brasil e Europa**

*Reviving and strengthening  
Brazil-Europe dialogues*



**Reavivando e  
reforçando os diálogos  
entre Brasil e Europa**

*Reviving and strengthening  
Brazil-Europe dialogues*

### Editora responsável

Anja Czymmeck

### Organização

Aline Soares

Reinaldo J. Themoteo

### Coordenação editorial

Reinaldo J. Themoteo

### Revisão

Cristiane Duarte Daltro Santos (português)

Heloisa Gonçalves Barbosa (inglês)

### Tradução

Linda Mandel

Michael Nedden

### Design gráfico e diagramação

Claudia Mendes

### Impressão

Gráfica Cruzado

Dados Internacionais para Catalogação na Publicação (CIP)

Lumos Assessoria Editorial – Bibliotecária Priscila Pena Machado CRB-7/6971

---

R288 Reavivando e reforçando os diálogos entre Brasil e Europa = Reviving and strengthening Brazil-Europe dialogues / coord. Reinaldo J. Themoteo. – Rio de Janeiro : Konrad Adenauer Stiftung, 2021. 248 p. ; 24 cm – (Série Relações Brasil-Europa ; 11).

Inclui bibliografia.

ISBN 978-65-89432-05-0

1. Relações internacionais. 2. Política internacional. 3. Ciência política.

I. Themoteo, Reinaldo J. II. Título. III. Série

---

CDD 320-6

**As opiniões externadas nesta publicação são de exclusiva responsabilidade de seus autores.**

Todos os direitos desta edição reservados à

FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER

Representação no Brasil: Rua Guilhermina Guinle, 163 · Botafogo

Rio de Janeiro · RJ · 22270-060

Tel.: 0055-21-2220-5441 · Telefãx: 0055-21-2220-5448

adenauer-brasil@kas.de · www.kas.de/brasil

Impresso no Brasil

# Sumário

## *Table of contents*

---

- 7 **Introdução**
- 11 *Foreword*
- 15 **Brasil-Europa: Revendo e reforçando os diálogos políticos**  
Ignacio Ybáñez
- 33 *Brazil-Europe: Reviewing and reinforcing political dialogues*  
Ignacio Ybáñez
- 49 **Perspectivas do acordo UE-Mercosul e o papel do Brasil**  
Detlef Nolte / Miriam Gomes Saraiva
- 67 *Outlook for the EU-Mercosur agreement and Brazil's role*  
Detlef Nolte / Miriam Gomes Saraiva
- 85 **Economia circular como chance para o diálogo Brasil-Europa**  
Peter Kurth / Rubens Herbert Aebi
- 103 *Finding opportunities of green economic recovery*  
Peter Kurth / Rubens Herbert Aebi
- 119 **Desafios e oportunidades de economia verde no Brasil**  
Carlos Eduardo Frickmann Young / Biancca Scarpeline de Castro

- 135 *Challenges and opportunities for a green economy in Brazil*  
Carlos Eduardo Frickmann Young / Biancca Scarpeline de Castro
- 151 **Inteligência Artificial: Desafios éticos e jurídicos**  
Eduardo Magrani / Paula Guedes
- 169 *Artificial Intelligence: Ethical and legal challenges*  
Eduardo Magrani / Paula Guedes
- 187 **Transformação digital no Brasil:  
Estrutura jurídica para a promoção da confiança**  
Claudia Lima Marques / Guilherme Mucelin
- 203 *Digital transformation in Brazil:  
Legal framework for confidence building*  
Claudia Lima Marques / Guilherme Mucelin
- 217 **Brasil-Europa: Revendo e reforçando os diálogos políticos**  
Eleonora Mesquita Ceia
- 233 *Brazil-Europe: Reviewing and reinforcing political dialogues*  
Eleonora Mesquita Ceia

## Introdução

---

Um dos traços mais significativos da relação entre o Brasil e a União Europeia é o diálogo, como bem nos mostram os tratados que antecederam a assinatura da Parceria Estratégica, em 2007. Aquele momento marcou o início de um passo histórico de aprofundamento nas inúmeras iniciativas e possibilidades de cooperação.

Foram variados os encontros e consultas, visto que se trata de mais de 30 temáticas setoriais em constante processo de negociação e acordo. Em 2021, podemos afirmar que Brasil e União Europeia contam majoritariamente com uma relação multifacetada, de caráter prático, alta complexidade e baseada na colaboração. É possível identificar esforços mútuos no sentido de construir uma relação positiva e frutífera para os envolvidos, que se desdobra através do estreitamento desta cooperação pelos valores compartilhados, e lançando mão do diálogo para a superação dos desafios enfrentados, surgidos em variados momentos.

Metade dos investimentos europeus na América Latina é direcionada ao Brasil. Dada a diversidade de setores abarcados e da importância do fortalecimento da amizade entre Brasil e Europa, é possível alcançar sua maior expressão e abrangência em blocos bi-regionais, como o Mercosul e a União Europeia. Englobando diversas esferas, seja no âmbito da academia, seja no da sociedade civil, empresariado, governos locais, diplomacia, economia e tantos outros, passando por instituições

de diversos níveis, entendemos o diálogo como elemento crucial para o êxito nas atividades a serem empreendidas em cada contexto.

Desde a emergência sanitária da Covid-19 e as inúmeras implicações econômicas estreitamente impactadas pela pandemia, temos atravessado um cenário global de especial gravidade. Ações urgentes precisaram ser tomadas, agravadas pelas questões políticas e de cunho sociológico, que esperávamos pertencer ao passado, como o populismo e o nacionalismo exacerbado, além de movimentos contrários às vacinas, à ciência e aos direitos humanos. Ambos têm se manifestado em diversas partes do globo e, embora pareçam ter perdido força em certa medida, estão longe de serem componentes inofensivos do cenário geopolítico internacional. Tais elementos servem para ressaltar o quão importante é fortalecer e zelar pelas instituições e práticas democráticas. Parte essencial deste mecanismo de proteção é o diálogo presente nos fóruns multilaterais em suas diversificadas instâncias. Com o objetivo de estimular reflexões sobre os múltiplos aspectos da ligação entre União Europeia e Brasil, a Fundação Konrad Adenauer dedica o décimo primeiro número da Série Relações Brasil-Europa a este importante tema.

Esta publicação traz uma série de artigos que abordam algumas das mais importantes frentes da multifacetada agenda de cooperação entre o Brasil e a União Europeia. O capítulo de abertura traz uma análise de Ignacio Ybáñez, Embaixador da União Europeia no Brasil, que traça um abrangente panorama da parceria estratégica. Detlef Nolte e Miriam Gomes Saraiva abordam em seu capítulo o tema do Acordo União Europeia-Mercosul, resgatando diversos pontos das negociações que culminaram na assinatura do Acordo, em junho de 2019, bem como os distintos e complexos fatores que envolvem a ratificação do mesmo. Os dois capítulos seguintes são dedicados a questões econômicas. Peter Kurth e Rubens Aebi apresentam vários elementos relacionados à economia circular no contexto do diálogo entre a União Europeia e o Brasil. No capítulo seguinte, o quarto da publicação, de autoria de Carlos Eduardo Frickmann Young e Biancca Scarpeline de Castro, é



apresentado o tema da economia verde em sua feição de oportunidade para o Brasil, bem como investigam-se os desafios a serem enfrentados para a sua efetiva implantação. No quinto capítulo, Eduardo Magrani e Paula Guedes analisam uma série de implicações éticas e jurídicas relacionadas à inteligência artificial, conjunto de tecnologias cada vez mais presente na vida das pessoas, que possui tantos benefícios e ao mesmo tempo é profundamente desafiadora quanto aos limites de sua utilização. O sétimo e último capítulo examina a relação entre Brasil e União Europeia com ênfase na perspectiva brasileira. Em seu artigo, Eleonora Ceia aponta experiências que deram certo, identifica dificuldades enfrentadas em alguns momentos em que o diálogo foi realizado, e também os pontos que mais podem contribuir para a renovação das relações bilaterais.

Esta publicação traz uma inovação para nossa Série Relações Brasil-Europa: agora temos um formato bilíngue, para facilitar o acesso desta obra a um público mais amplo. Ficamos contentes com o resultado, alcançado devido ao engajamento de nossos ilustres autores dedicados às suas áreas de expertise e disponíveis a dividir seu conhecimento com os nossos leitores. Desejamos que compartilhem da nossa sede de saber e interesse pelo tema, usufruindo da imersão que a leitura proporciona. Boa leitura!

ANJA CZYMMECK

*Diretora da Fundação Konrad Adenauer no Brasil*



## Foreword

---

One of the most significant features of the relationship between Brazil and the European Union is dialogue, as well demonstrated by the treaties that preceded entering into the Strategic Partnership in 2007. That occasion marked the start of a historical action of intensifying the countless initiatives and possibilities of cooperation.

Meetings and mutual queries were plentiful, as over 30 sectoral topics were involved in an ongoing process of negotiation and agreement. We can assert that in 2021 Brazil and the European Union shaped a largely multifaceted, practical, highly complex, cooperation-based relationship. It is possible to point out mutual efforts in building a positive and fruitful relationship for those involved, deployed by means of strengthening this cooperation through shared values and by making use of dialogue in order to overcome the challenges encountered and that that arose on a number of occasions.

One-half of European investments in Latin America are concentrated in Brazil. Given the diversity of areas covered and the importance of closer ties of friendship between Brazil and Europe, it is not impossible to maximize its expression and breadth in bi-regional blocks, such as Mercosur and the European Union. Encompassing a diversity of spheres, whether in academia, civil society, business, local governments, diplomacy, the economy and many others, influencing institutions of

different levels, we construe dialogue as a crucial element to provide success to activities undertaken in the respective circumstances.

As of the advent of the Covid-19 health hazard and the countless business implications strongly impacted by the pandemic, we have been undergoing a particularly bleak global scenario. Urgent actions had to be taken, aggravated by political and sociological issues that we expected would belong to the past, such as populism and exacerbated nationalism as well as movements against vaccines, science and human rights. Both have become apparent in different parts of the world and although they have seemingly lost strength to some extent, they are far from being harmless components of the international geopolitical scenario. These movements serve to highlight how important it is to strengthen and oversee democratic institutions and practices. An essential portion of this protection mechanism is the dialogue witnessed in multilateral forums in their diverse instances. With the aim of encouraging reflections on the multiple aspects of relations between the European Union and Brazil, the Konrad Adenauer Foundation dedicates the eleventh issue of the Brazil-Europe Relations Series to this important topic.

This edition features a series of articles that address several of the most important fronts of the multifaceted cooperation agenda between Brazil and the European Union. The introductory chapter contains an analysis by Ignacio Ybáñez, European Union Ambassador in Brazil, with his comprehensive overview of the strategic partnership. Detlef Nolte and Miriam Gomes Saraiva address in their chapter the spirit of the European Union-Mercosur Agreement, recalling several aspects of negotiations prior to undersigning the Agreement in June 2019, as well as the unique and complex factors involved in its ratification. The following two chapters are reserved for economic issues. Peter Kurth and Rubens Aebi put forth a number of aspects related to the circular economy that forms the background of the European Union and Brazil dialogue. In the subsequent chapter, the fourth in the publication and prepared by Carlos Eduardo Frickmann Young and Biancca Scarpeline

de Castro, the green economy is depicted as an opportunity for Brazil, as well as the challenges that must be faced for its effective implementation. In the fifth chapter Eduardo Magrani and Paula Guedes question a series of ethical and legal implications regarding artificial intelligence, a group of technologies increasingly present in people's lives and that provides so many benefits while at the same time being extremely challenging as to the restrictions to its use. The seventh and last chapter is concerned with the relationship between Brazil and the European Union, with emphasis on the Brazilian viewpoint. Eleonora Ceia points out successful experiences in her article, detects difficulties faced in some moments in the midst of dialogues, as well as issues likely to contribute most effectively to a renewal of bilateral relations.

This publication provides an innovation in our Brazil-Europe Relations Series: we now boast a bilingual format, facilitating access to these papers by a broader public. We are pleased with the outcome, achieved owing to the commitment by our distinguished authors specialized in their areas of expertise and willing to share their knowledge with our readers. The objective is to share our desire for knowledge and interest in this topic, enjoying the involvement that reading can give us. Enjoy your reading!

ANJA CZYMMECK

*Director of the Konrad Adenauer Foundation in Brazil*



## Brasil-Europa: Revendo e reforçando os diálogos políticos

---

Ignacio Ybáñez

O artigo tem por objetivo traçar um amplo panorama da parceria estratégica União Europeia-Brasil, ressaltando alguns aspectos cruciais deste relacionamento abrangente e mutuamente benéfico. Nesse sentido, o artigo focaliza o relevante acervo de identidades e valores compartilhados entre eles, o valioso ativo de diálogos político e setoriais que tem permitido alcançar convergência de interesses e cooperação nas diferentes conjunturas por eles confrontados, assim como as perspectivas do adensamento das relações comerciais a ser proporcionado pela futura ratificação e entrada no vigor do Acordo de Associação entre a União Europeia e o Mercosul. O artigo aborda, ainda, elementos concretos e exitosos da cooperação europeia com o Brasil, incluindo as ações da denominada “Equipe Europa”, no cenário da pandemia de coronavírus.

*Temos agora uma janela de oportunidade única, que não podemos perder. As relações com a América Latina são particularmente caras ao meu coração. No entanto, estou convencido de que será benéfico para toda a UE se conseguirmos elevar as nossas relações ao nível que merecem.*

(BORRELL, 2021)

Desde sua criação, há mais de sessenta anos, o projeto europeu trouxe muitos resultados positivos para os cidadãos europeus e contribuiu fortemente para a paz e o desenvolvimento internacionais. Os êxitos são, entre outros, a consolidação do mais longo período de paz

de nossa história; a formação de um mercado comum no qual pessoas, bens, serviços e capital pudessem circular livremente; a formulação de políticas setoriais comuns e compartilhadas em agricultura, transporte, pesquisa e comércio; a posição de maior doador de ajuda ao desenvolvimento do mundo e o nosso esforço para fortalecer o multilateralismo como melhor ferramenta no enfrentamento aos desafios globais, promovendo, entre outros, o Acordo de Paris sobre as mudanças climáticas. Nenhum país é grande ou forte o suficiente para enfrentar o mundo de hoje sozinho.

Em fevereiro 2021, ao adotar uma nova estratégia sobre o multilateralismo, o alto-representante e vice-presidente da Comissão Europeia, Josep Borrell, afirmou:

O multilateralismo é importante porque é eficaz. Não é possível adotar uma abordagem multilateral isoladamente. Numa altura de cada vez maior ceticismo, é importante demonstrarmos os benefícios e a importância do sistema multilateral. Queremos estabelecer parcerias mais fortes, mais diversificadas e mais inclusivas para modernizar o sistema multilateral e adaptar a resposta global aos desafios do século XXI, alguns dos quais ameaçam a própria existência da humanidade.<sup>1</sup>

Atualmente, um dos nossos desafios cruciais é alçar-se à posição de primeiro continente a atingir a neutralidade de emissões de carbono do ponto de vista climático, até 2050, em efetiva realização do Pacto Ecológico Europeu. Ademais, a UE está empenhada em defender o multilateralismo e uma ordem global assente em regras através de um papel mais ativo, tentando garantir uma voz mais forte para si no mundo. Ao mesmo tempo, apoiamos uma agenda internacional forte, aberta e de comércio justo, tornando a Europa atrativa para negócios e um parceiro comercial confiável globalmente, pela garantia dos mais altos padrões

---

1 [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/ip\\_21\\_622](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/ip_21_622)



de proteção climática, ambiental e trabalhista. Esse tema ganha muita importância nas relações com América Latina:

Queremos trabalhar juntos para acelerar a transformação digital e construir uma parceria verde sólida com a América Latina, onde está localizada 50% da biodiversidade mundial. E para proteger essa biodiversidade e garantir a transição energética, acho que podemos trabalhar juntos nas próximas grandes conferências sobre isso<sup>2</sup>

– sublinhou o alto-representante da UE em dezembro 2020.

A UE é um ator global que projeta seus princípios e valores ao redor do mundo e promove a paz e a estabilidade através do multilateralismo. Na Europa, acreditamos que há uma urgente necessidade da defesa da justiça, da coesão social e dos valores fundamentais da UE, que são amplamente coincidentes com os valores universais protegidos e promovidos pelo sistema das Nações Unidas, com o qual mantemos sólida e verdadeira parceria. Queremos continuar a combater a discriminação e a promover a igualdade de gênero, particularmente salvaguardando o Estado de Direito e os direitos fundamentais, dentro e fora de nossas fronteiras, em estreita parceria com os países e organizações que os defendem.

Uma característica específica da União Europeia é que o seu processo de construção foi sempre guiado por valores de paz, solidariedade, democracia e império da lei. A natureza híbrida e diversa da União Europeia, resultado da união de 27 países, obriga a sublinhar a natureza dos valores como elementos unificadores, de uma maneira nem sempre evidente para países que se baseiam em séculos de convivência histórica, linguística e cultural.

---

2 EU-LAC: Remarks by the High Representative/Vice-President Josep Borrell at the joint press conference ahead of the informal Ministerial meeting, Berlin, 14/12/2020.

Complexidade e a interconectividade do cenário internacional tornam indispensável uma União Europeia forte e confiante. Queremos que ela seja hoje um ponto de referência para todos aqueles que investem em paz, multilateralismo, comércio livre e justo, desenvolvimento sustentável, luta contra as mudanças climáticas, direitos humanos e democracia, economia social – numa ordem global baseada em regras.

No que diz respeito à América Latina e ao Brasil em particular, a estratégia da União Europeia é abrangente e ambiciosa.

A UE e o Brasil compartilham uma parceria de longa data baseada em uma herança comum e partilham valores e princípios fundamentais como a democracia, o Estado de Direito, direitos humanos, liberdades fundamentais, inclusão social e desenvolvimento sustentável. Atualmente, o Brasil é um dos poucos e principais parceiros estratégicos e interlocutores da UE na América Latina, política, econômica e comercialmente (COSTA, 2020).

Trabalhamos juntos não apenas para a cooperação política, mas também para a parceria comercial, a luta contra o terrorismo, a criminalidade cibernética, a imigração irregular, a energia e o clima. Precisamos construir parcerias reforçadas na região, fundadas em valores e interesses compartilhados, desenvolvendo relações com o Brasil e os demais países na região, e com instituições regionais, dentro delas, o Mercosul.

É nesse âmbito que, em abril de 2019, a União Europeia adotou a Comunicação “*União Europeia, América Latina e Caribe: unir esforços em prol de um futuro comum*”. Nessa comunicação quatro objetivos principais foram identificados: a prosperidade, a democracia, a resiliência e a governança global efetiva.

Essa Comunicação é hoje a base de nosso relacionamento com os países da América Latina e Caribe.

Compartilhamos a mesma posição geoestratégica. Juntos constituímos (...) um terço dos membros das Nações Unidas. Temos uma ampla e den-

sa rede de relacionamentos institucionais. Compartilhamos os mesmos princípios e valores baseados em uma longa tradição histórica.

– afirmou Josep Borrell.<sup>3</sup>

Isso nos diferencia de outros atores internacionais com os quais a América Latina e o Brasil, em particular, se relacionam. Como o Brasil, somos também partidários do multilateralismo e de uma governança global forte e eficaz em prol do livre comércio, dos direitos humanos, da paz e da segurança e do combate contra as mudanças climáticas.

O Brasil foi um dos primeiros países a estabelecer relações diplomáticas com a então Comunidade Econômica Europeia, em 1960. Desde então, a relação bilateral foi se desenvolvendo, abrangendo atualmente numerosas áreas temáticas. Temos trabalhado historicamente com o intuito de fortalecer as relações culturais, sociais, econômicas e comerciais para garantir a nossos cidadãos mais e melhores oportunidades dentro de um marco sustentável de desenvolvimento cultural, econômico e social.

As relações atuais baseiam-se em vários acordos, como o Acordo-Quadro de Cooperação de 1992, o Acordo de Cooperação Científica e Tecnológica de 2004 e o Acordo-Quadro de Cooperação UE-Mercosul assinado em 1995. Nossa relação bilateral é de tal importância para ambos os lados, que, em maio de 2007, estabelecemos uma parceria estratégica para aprofundar os laços entre o Brasil e a União Europeia. Hoje, o Brasil é um dos dez parceiros estratégicos que a UE tem no mundo, ao lado do Canadá, China, Índia, México, Japão, Coreia do Sul, Rússia, África do Sul e Estados Unidos.

Os temas centrais dessa parceria incluem o multilateralismo efetivo, as mudanças climáticas, a energia sustentável, a luta contra a pobreza, os

---

3 EU-LAC: Remarks by the High Representative/Vice-President Josep Borrell at the joint press conference ahead of the informal Ministerial meeting, Berlin, 14/12/2020.

direitos humanos, o processo de integração do Mercosul e a estabilidade e prosperidade da América Latina. Com o lançamento desta parceria foi organizada a primeira Cúpula UE-Brasil que teve lugar em Lisboa, em julho de 2007. A organização dessas reuniões, ao mais alto nível decisório, veio reforçar substancialmente o diálogo político entre a UE e o Brasil. Essas cúpulas se concentram nos principais desafios globais, bem como no aprimoramento de nossas relações bilaterais. A última cúpula bilateral foi realizada em 2014, em Bruxelas, e a próxima deverá ter lugar no Brasil, para tanto estamos trabalhando conjuntamente com as autoridades brasileiras em seu agendamento num futuro próximo.

Além das cúpulas em nível presidencial, há reuniões regulares entre altos funcionários, especialistas e técnicos. Por exemplo, comissários da União Europeia têm se reunido presencialmente ou por meio de videoconferência com o ministro de Relações Exteriores, Ernesto Araújo, e outras autoridades brasileiras. Há também reuniões regulares entre parlamentares brasileiros e da UE, representantes do setor empresarial e da sociedade civil, que contribuem para nutrir relações entre a UE e o Brasil.

O estabelecimento da parceria estratégica reconhece o papel político do Brasil na América Latina e como um ator global (“*global player*”), ou seja, um país com crescentes responsabilidades internacionais. Aliando forças e impulsos inovadores, esses quatorze anos de parceria resultaram em um aprofundamento e diversificação da cooperação, permitindo contemplar acervo temático compatível com o equilíbrio de interesses mútuos e possibilidades de interação entre os parceiros, em reconhecimento do nível de desenvolvimento alcançado pelo Brasil e sua projeção no cenário internacional.

Encerrada a modalidade de ajuda bilateral, a cooperação com o Brasil passou a ser configurada pela participação em programas regionais e temáticos, envolvendo também diálogos setoriais de troca de experiências técnicas por meio de atores públicos, privados e da sociedade civil. Dada a diversidade de temas abordados pela parceria estratégica,

existem cerca de 30 diálogos setoriais em andamento em áreas como paz e segurança, direitos humanos, comércio, energia, sociedade da informação, mudanças climáticas e agricultura.

O financiamento de iniciativas de cooperação é fornecido, principalmente por meio de subvenções a projetos e programas, no quadro de diversos mecanismos temáticos como: o Instrumento de Cooperação para o Desenvolvimento (ICD), o Instrumento Europeu para a Democracia e os Direitos Humanos (IEDDH), o Instrumento de Parceria (PI), o Instrumento para a Estabilidade e a Paz (IcSP), que hoje contribui por exemplo num projeto da ACNUR sobre a crise migratória venezuelana.

Para ilustrar bem um exemplo da cooperação vale a pena falar sobre um programa regional no qual o Brasil é muito proativo na definição e organização de projetos. Trata-se do programa EL PACCTO que visa combater o crime organizado na América Latina. Atuando desde 2017, EL PACCTO é um programa de 23 milhões de euros, provenientes da União Europeia, com uma duração de cinco anos e atuando em 18 países da América Latina, inclusive no Brasil. É a primeira vez que um programa regional europeu trabalha em toda o que poderíamos chamar de “cadeia criminosa” para fortalecer a cooperação através de três componentes: a cooperação policial, a cooperação entre sistemas de justiça e a cooperação entre sistemas prisionais. Existem também cinco temas transversais no programa que são: cibercrime, corrupção, direitos humanos, gênero e lavagem de ativos.

A cooperação da União Europeia abrange ainda muitos outros setores de interesse mútuo. A título ilustrativo, o Brasil é campeão mundial no número de bolsistas do Programa de Mestrados Conjuntos do Erasmus Mundus e participa também ativamente nas modalidades de mobilidade internacional de créditos e nos projetos de reforço de capacidades em educação superior. O programa regional Eurosocial+ tem permitido a troca de experiências e boas práticas em políticas públicas entre as administrações nacionais do Brasil e de alguns países da União

Europeia. Organizações brasileiras participam ativamente do programa Autoridades Locais: Parcerias para Cidades Sustentáveis que contribui para reforçar a gestão municipal em vários domínios como a mobilidade, a gestão de resíduos sólidos, a inovação e a sustentabilidade, contribuindo para os objetivos de desenvolvimento sustentável e para o enfrentamento das mudanças climáticas pelas cidades brasileiras.

Diante dos desafios que vislumbramos na atualidade, existe forte potencial para reforçar a cooperação ainda mais na qualidade de “Equipe Europa” no Pacto Ecológico, apoiando iniciativas de investimentos sustentáveis para somar esforços com as organizações brasileiras na construção de cidades sustentáveis inclusivas e inteligentes. Ademais, a pandemia nos revelou uma necessidade crescente de investimentos na transformação digital, área prioritária dentro da estratégia de parcerias internacionais.

Na área de pesquisa e inovação, temos os programas-quadro da União Europeia. No Horizonte 2020 (2014-2020), há vários projetos colaborativos em andamento com a participação de cientistas e entidades brasileiras. O novo programa de pesquisa e inovação para o período de 2021-2027, o Horizonte Europa, é o principal instrumento de implementação das políticas de pesquisa e inovação europeias e aberto à colaboração internacional. O programa abrange diversas áreas para apoiar a transição verde e digital, incluindo missões na área de oceanos, adaptação às mudanças climáticas, cidades neutras e inteligentes, saúde do solo e do alimento. Tanto no programa anterior, Horizonte 2020, como no programa Horizonte Europa, as entidades brasileiras precisam cofinanciar as suas participações.

Essa parceria estratégica entre as duas partes vai além de uma parceria entre governos, e abrange também setores importantes da sociedade brasileira como o acadêmico, econômico e o industrial. Ela é também muito importante no âmbito comercial e econômico. O comércio representa quase 43% do PIB da União Europeia. 60% das nossas importações são utilizadas na produção de bens na UE. 35 milhões de empre-

gos na Europa dependem das exportações, e 16 milhões de empregos na Europa dependem do investimento estrangeiro. Em outras palavras, um em cada sete empregos depende das exportações. O comércio é particularmente importante para as pequenas e médias empresas europeias, que representam 85% de todos os exportadores da UE.

Nos últimos anos, porém, o ambiente global mudou drasticamente. O rápido crescimento econômico entre as economias emergentes, o desenvolvimento tecnológico, as ameaças à segurança e os interesses divergentes desestabilizaram o sistema internacional, minaram o multilateralismo e aumentaram a rivalidade internacional. Este ressurgimento do ultranacionalismo econômico e comercial levou nos últimos anos ao questionamento de organismos multilaterais como a OMC, a medidas unilaterais de proteção de mercado e a barreiras ao comércio.

A política comercial é uma ferramenta poderosa para afirmar a posição da UE no mundo e nas instituições internacionais, pois seu grande mercado interno é uma fonte de considerável alavancagem. A Comunicação da Comissão Europeia “Revisão da Política Comercial - Uma Política Comercial Aberta, Sustentável e Assertiva”, apresentada em 18 de fevereiro de 2021, definiu a estratégia comercial da UE para os próximos anos.

Refletindo o conceito de autonomia estratégica aberta, a política comercial da UE centra-se em três objetivos fundamentais: (i) apoiar a recuperação e a transformação fundamental da economia da UE, em consonância com os seus objetivos ecológicos e digitais; (ii) definir regras globais para uma globalização mais sustentável e mais justa; e (iii) aumentar a capacidade da UE para defender os seus interesses e fazer valer os seus direitos, inclusive de forma autônoma, sempre que necessário.

Em resposta aos desafios atuais, a estratégia dá prioridade a uma reforma profunda da Organização Mundial do Comércio, incluindo compromissos mundiais em matéria de comércio e de clima, novas regras para o comércio digital, regras reforçadas para combater as distorções

da concorrência e o restabelecimento do seu sistema de resolução de litígios vinculativo.

Essa estratégia reforçará a capacidade do comércio para apoiar as transições digital e climática. Em primeiro lugar, contribuindo para atingir os objetivos do Pacto Verde Europeu. Em segundo lugar, eliminando os obstáculos injustificados ao comércio na economia digital para colher os benefícios das tecnologias digitais no comércio.

Paralelamente, a UE adotará uma abordagem mais firme e mais assertiva no que diz respeito à aplicação e execução dos seus acordos comerciais, ao combate ao comércio desleal e à resposta às preocupações em matéria de sustentabilidade. A UE está a intensificar os seus esforços para garantir que os seus acordos proporcionem aos seus trabalhadores, agricultores e cidadãos os benefícios negociados.

Dentro dessa nova abordagem, a nova orientação da política comercial sublinha a importância de criar condições para a ratificação dos acordos com o Mercosul e o México e concluir as negociações em curso, em especial com o Chile, a Austrália e a Nova Zelândia, que estão bem encaminhadas. No caso do Mercosul, salienta-se também a importância do diálogo em curso sobre o reforço da cooperação na dimensão de desenvolvimento sustentável do Acordo, abordando, em particular, a aplicação do Acordo de Paris sobre mudanças climáticas.

Para atingir os objetivos da nossa estratégia comercial, a relação de comércio e investimento com o Brasil é fundamental. A UE é o segundo principal parceiro comercial do Brasil sendo responsável por 15% do seu comércio total. Brasil é o décimo segundo maior parceiro comercial da UE sendo responsável por 1,5% do comércio total da UE (2020).

As importações da UE provenientes do Brasil são sobretudo de produtos primários, concretamente de produtos vegetais (23,5% das importações da UE provenientes do Brasil), seguidas das importações de produtos minerais (23,1%) e de produtos alimentícios, bebidas e tabaco (18,5%) (2020). O Brasil é o segundo maior exportador de produtos agrícolas para a UE (2020).



As exportações da UE para o Brasil são essencialmente de máquinas e equipamentos (28,8%), produtos das indústrias químicas e afins (26,8%) e equipamentos de transporte (10,2%) (2020).

Quanto às relações de investimento, a UE é o maior investidor estrangeiro no Brasil. Em 2020, o estoque de investimento direto no Brasil ascendeu a 319 bilhões de Euros. Tomando como referência o período entre 2006 e 2015, segundo um estudo<sup>4</sup> feito pela Delegação da União Europeia no Brasil em parceria com a APEX-Brasil, o Brasil é o terceiro principal destino da corrente de investimento estrangeiro direto da UE no mundo, ficando atrás apenas dos Estados Unidos e da Suíça. A UE é de longe o primeiro investidor estrangeiro no Brasil representando mais de 50% de todo o estoque de investimento estrangeiro direto no Brasil, equivalente a 81% dos investimentos europeus nos países do Mercosul e a 48,5% do total de investimento europeu destinado à América Latina.

Esse mesmo estudo aponta que no período de 2006 a 2015 o investimento estrangeiro direto produtivo anunciado das empresas da UE no Brasil criou mais de 278 mil empregos. Nesse mesmo período, o Brasil anunciou investimentos produtivos da ordem de EUR 2,1 bilhões em 15 países da UE, e gerou mais de 6.405 novas vagas na UE.

Não só o investimento da UE no Brasil é amplo, mas está fortemente ligado a setores de alto valor agregado, como os setores de manufatura, TIC e infraestrutura de internet, e serviços de negócios. Esses setores são considerados como investimento de qualidade, visto que têm um impacto positivo na inovação de capital e contribuem para o desenvolvimento da capacidade laboral no país receptor.

Esses números demonstram que a integração comercial e econômica com o Brasil é muito intensa. Essa relação tem ainda muito potencial e poderá ser expandida amplamente graças ao Acordo de Associação entre a União Europeia e o Mercosul.

---

4 [https://eas.europa.eu/delegations/brazil/32670/bilateral-map-brazil-european-union-investment-was-launched\\_en](https://eas.europa.eu/delegations/brazil/32670/bilateral-map-brazil-european-union-investment-was-launched_en)

O acordo irá consolidar a parceria estratégica entre a UE e o Brasil ao nível político e econômico e criar importantes oportunidades de crescimento sustentável para ambas as partes. O Acordo de Associação não só trará benefícios econômicos aos países envolvidos, como irá sinalizar ao mundo que, num contexto de incertezas, o caminho deve ser transitado em parceria, cooperação e coordenação entre nossos maiores blocos econômicos existentes.

Esse acordo servirá, com certeza, de plataforma para modernizar e diversificar as economias dos países do Mercosul, e para desenvolver reformas estruturais e de competitividade, tanto no setor público como no privado, e alavancar as oportunidades de mercado que oferece. Ele também proporcionará um quadro sólido para ter um diálogo bilateral com o Mercosul em relação a questões relativas ao meio ambiente, aos direitos dos trabalhadores e aos direitos humanos.

Temos certeza de que o acordo trará benefícios para ambas as partes. O acordo dará acesso preferencial aos produtos do Mercosul ao maior mercado do mundo de 450 milhões de consumidores que equivale a cerca de 20% do PIB global. Esse acesso preferencial estará representado não só numa diminuição dos impostos de importação para a maior parte de produtos agrícolas e indústrias do Mercosul, mas também na abertura dos mercados de serviços e de compras públicas da União Europeia. A vantagem competitiva que o acordo traz, com uma produção a um menor custo e com melhor qualidade, colocará os países do Mercosul no mesmo patamar de concorrentes com os quais a União Europeia já tem um acordo (e.g. Chile, Colômbia, América Central e Coreia do Sul).

Adicionalmente, permitirá aos países do Mercosul modernizar suas indústrias a um menor custo, com grandes ganhos pela transferência de tecnologia. O acordo servirá de plataforma para modernizar e diversificar as economias dos países do Mercosul, e para desenvolver reformas estruturais tanto no setor público como no privado. Para isso, o acor-

do estabelece períodos de desgravação tarifária razoáveis de até 15 anos, para os setores mais sensíveis.

A previsibilidade regulatória e a estabilidade econômica converterão os países do Mercosul em destinos mais atrativos para o investimento estrangeiro. Espera-se que o aumento de exportações de bens e serviços do Mercosul para a União Europeia gere maiores retornos sobre o investimento. Em outros acordos assinados pela União Europeia (e.g. Egito, Israel, Marrocos, Colômbia, Peru e África do Sul), os fluxos de investimento estrangeiro aumentaram consideravelmente e, em alguns casos, até duplicou, em um período de 10 anos. Mediante a eliminação de barreiras comerciais, o acordo permitirá que os dois blocos se especializem na produção de bens e serviços nos quais têm uma vantagem competitiva, em relação ao parceiro comercial, o que estimulará a complementaridade das economias dos países do Mercosul e da União Europeia.

O acordo se baseia no pressuposto de que o comércio não deve ser realizado em detrimento do meio ambiente, do clima ou das condições de trabalho; pelo contrário, ele deve promover o desenvolvimento sustentável. Nesse contexto, as duas partes acordam em prosseguir a sua relação comercial de modo a contribuir para o desenvolvimento sustentável e a desenvolver os seus compromissos multilaterais nos domínios do trabalho e do ambiente.

O acordo presta especial atenção à garantia de que o comércio de recursos naturais, como os produtos florestais, a pesca e a vida selvagem, seja baseado em princípios sustentáveis. O acordo visa impedir o comércio de produtos obtidos ilegalmente e promover o comércio de produtos que contribuem para a conservação da biodiversidade. Além disso, promoverá a aplicação efetiva de vários acordos multilaterais no domínio do meio ambiente assinado pela UE e pelos países do Mercosul, tanto como o Acordo de Paris no âmbito do clima e a Convenção CITES sobre biodiversidade, por exemplo.

A UE e o Mercosul comprometem-se a promover a aceitação voluntária pelas empresas de práticas empresariais responsáveis, tanto no que diz respeito aos aspetos sociais como ambientais. Ambas as partes se comprometem também a respeitar as regras da OIT em matéria de trabalho forçado e infantil, não discriminação no trabalho, liberdade de associação e direito de negociação coletiva. Além disso, as partes assumiram compromissos em matéria de saúde e segurança no trabalho e de inspeção do trabalho.

A parte comercial do acordo inclui disposições que promovem o papel das comunidades indígenas nas cadeias de abastecimento sustentáveis de produtos florestais e a cooperação em projetos sociais que envolvem estas comunidades.

Um aspecto muito relevante é que o Acordo vai dar um empoderamento à sociedade civil para monitorá-lo. A sociedade civil na União Europeia e no Mercosul terá um papel específico no acompanhamento e monitoramento do acordo no que se refere aos compromissos ambientais e laborais. As partes estabeleceram mecanismos de consulta da sociedade civil para complementar os esforços na aplicação do capítulo de desenvolvimento sustentável.

Esses elementos do Acordo UE-Mercosul o tornam um elemento fundamental para a nova estratégia de comércio da UE, já que permitirá reforçar a capacidade do comércio para apoiar a transição climática, contribuindo para atingir os objetivos do Pacto Verde.

Por exemplo, o Acordo UE-Mercosul inclui um compromisso para implementar efetivamente o Acordo de Paris. Aborda áreas importantes do Pacto Verde como biodiversidade, economia circular, gestão de resíduos e conduta empresarial responsável em cadeias de abastecimento; e reconhece o direito de ambas as partes de tomar medidas e basear a legislação no princípio da precaução.

O acordo também contribuirá para o alcance dos objetivos do Pacto Verde, ao liberalizar o comércio de muitos produtos verdes e tornar mais fácil o fornecimento de serviços ambientais. O acordo comercial

incentivará as compras públicas verdes e práticas de compras sustentáveis. Regras de direitos de propriedade intelectual e melhores estruturas de fiscalização irão facilitar um uso mais amplo da transferência de tecnologia ambiental e verde.

A crise do COVID é um momento muito delicado para o mundo.

Em julho [2020], já havíamos discutido o impacto dramático do COVID-19 na América Latina e Caribe (LAC). Desde então, a situação piorou ainda mais e a região é a mais atingida pela pandemia. Isso levou a um aumento alarmante da pobreza e da desigualdade. Com apenas 8% da população mundial, a região agora registra um terço das mortes globais – Josep Borrell (BORRELL, 2020).

Por isso, a União Europeia tem envidado esforços no que denominou “Equipe Europa” para apoiar os países parceiros na luta contra a pandemia. O objetivo tem sido combinar recursos da UE, seus Estados-Membros e instituições financeiras europeias. O vírus não conhece fronteiras; enquanto existir em algum lugar do mundo, continua a ser uma ameaça à saúde pública em todos os lugares e, portanto, combater a pandemia juntos é do interesse de todos. Solidariedade, coesão e convergência são os princípios básicos da resposta da União Europeia, tanto internamente como em cooperação com os seus parceiros. “Temos que aproveitar as oportunidades que esta pandemia oferece, primeiro, para enfrentá-la e tornar possível que a vacina seja um bem público global e que todos tenham acesso a ela. Estamos trabalhando para isso” – sublinhou Josep Borrell.<sup>5</sup>

Em sua parceria estratégica com o Brasil, a UE está empenhada em continuar cooperando na busca de soluções que atenuem os custos hu-

---

5 EU-LAC: Remarks by the High Representative/Vice-President Josep Borrell at the joint press conference ahead of the informal Ministerial meeting, Berlin, 14/12/2020.

manos e socioeconômicos desta crise. Todas as representações dos países-membros da UE no Brasil se envolveram em ações para enfrentar a pandemia. O apoio tem dois elementos: primeiro, ajuda emergencial dada por meio dos projetos existentes financiados pela União Europeia e por seus Estados-Membros, os quais ajustaram seus planos de trabalho para incluir ações de prevenção e enfrentamento da pandemia. Apenas para citar alguns exemplos, os projetos lançaram campanhas de informação, ofereceram cestas básicas e material de higiene e produziram máscaras de proteção. Até março 2021 foram apoiadas 70 ações mobilizando por volta de 22.6 milhões de euros em subvenções. Segundo, as instituições financeiras da União Europeia mobilizaram 635 milhões de euros em empréstimos, por exemplo para apoiar os programas de ajuda emergencial do governo ou para apoiar a recuperação econômica de micro e pequenas empresas no nordeste do Brasil.

Essa crise mostra que temos que tentar pensar de forma diferente. Devemos usar a recuperação econômica do pós-COVID-19 para acelerar a transição para um futuro mais seguro, mais resiliente, mais digital e mais verde. As escolhas que fazemos hoje definirão o futuro de amanhã. Os planos de recuperação proporcionam uma oportunidade única para “construir de novo melhor” e investir em uma economia do século 21. É por isso que, juntamente com os seus membros, a União Europeia confirmou seu compromisso com uma recuperação verde e digital. De um lado, através do nosso plano de recuperação verde e digital, especificamente em resposta à crise econômica pós-COVID-19. Do outro lado, através de um orçamento renovado da UE para os próximos sete anos, de 2021 a 2027.

Nesse novo esforço precisamos contar com o Brasil. A União Europeia e o Brasil já demonstraram que juntos podem fazer a diferença, trilhando caminhos relevantes para a governança global num mundo desgovernado. Sobre a maioria dos desafios comuns compartilhamos valores, preocupações e prioridades.

Se queremos ser influentes no mundo, se queremos ser uma potência geopolítica e um ator global, não podemos fingir ser sem estarmos presentes na América Latina, onde existe uma população jovem e um potencial econômico extraordinário”, disse o chefe da diplomacia europeia.<sup>6</sup>

O futuro da globalização exige, ainda mais nesses tempos desafiadores, um diálogo internacional profundo para o qual a busca de convergência de posições e a articulação de ações entre a União Europeia e o Brasil na implementação de suas respectivas agendas em fóruns multilaterais pode assumir contornos de referência na abordagem de temas de interesse mútuo. Esse é o esforço que estamos desenvolvendo agora buscando a conexão entre o nosso programa de Recuperação Verde e Digital e o Programa Pró- Brasil.

## Referências bibliográficas

BORRELL, Josep. **European Foreign Policy in times of Covid-19. European Union 2021.**

COSTA, Olivier. **A União Europeia e sua Política Externa. História, Instituições e Tomada de Decisão**, FUNAG, 2020. Disponível em: [http://funag.gov.br/biblioteca/index.php?route=product/product&search=uni%C3%A3o%20europeia&product\\_id=867](http://funag.gov.br/biblioteca/index.php?route=product/product&search=uni%C3%A3o%20europeia&product_id=867)

EU-LAC: Remarks by the High Representative/Vice-President Josep Borrell at the joint press conference ahead of the informal Ministerial meeting, Berlin, 14/12/2020

---

6 Entrevista telemática com um pequeno grupo de jornalistas da mídia latino-americana – 28.01.2021, <https://atalayar.com/content/borrell-planea-celebrar-%E2%80%99Cal-menos%E2%80%99D-una-cumbre-entre-la-ue-am%C3%A9rica-latina%C2%A0>

**Ignacio Ybáñez** é Embaixador da União Europeia no Brasil. É Diplomata espanhol e foi Secretário de Estado no Ministério dos Negócios Estrangeiros e Cooperação do seu país, onde também ocupou o cargo de Diretor Geral de Política Externa e Assuntos Multilaterais Globais e o de Diretor Geral da África, Mediterrâneo e Meio Oriente. Além disso, foi Embaixador da Espanha na Rússia.





# Brazil-Europe: Reviewing and reinforcing political dialogues

---

Ignacio Ybáñez

This article aims to outline a broad panorama of the European Union-Brazil strategic partnership, highlighting several crucial aspects of this comprehensive and mutually beneficial relationship. In this regard the article focuses on a relevant collection of identities and values common to both of them, the valuable asset of political and sectoral dialogues that has led to achieving a convergence of interests and co-operation in the different situations faced, as well as prospects for intensifying commercial relations to be provided by a future ratification and enforcement of the Association Agreement between the European Union and Mercosur. The article also covers concrete and successful instances of European cooperation with Brazil, including the actions by the so-called “Europe Team”, in the coronavirus pandemic scenario.

*We now have a unique window of opportunity that we cannot miss. Relations with Latin America are particularly dear to my heart. However, I am convinced that it will be beneficial for the entire EU if we manage to raise our relations to the level they deserve.*

(BORRELL, 2021)

Since its creation over sixty years ago, the European project brought many positive results to European citizens and has contributed strongly to international peace and development. Successes are, among others, consolidation of the longest period of peace in our history; creation of a

common market in which people, goods, services and capital are able to move freely; formulation of common and shared sectoral policies in agriculture, transport, research and trade; a position as the largest donor of development aid in the world and our effort to strengthen multilateralism as the best tool to address global challenges, promoting, among others, the Paris Accord on climate change. No country is big or strong enough to face today's world alone.

In February 2021, when adopting a new strategy on multilateralism, the European Commission's high representative and vice president, Josep Borrell, stated:

Multilateralism is important because it is effective. It is not possible to adopt a multilateral approach in isolation. At a time of increasing scepticism, it is important to demonstrate the benefits and importance of the multilateral system. We want to establish stronger, more diverse and more inclusive partnerships in order to modernize the multilateral system and adapt the global response to the 21st century's challenges, some of which threaten the very existence of humanity.<sup>1</sup>

Currently, one of our crucial challenges is to rise to the position of the first continent to achieve climate neutral carbon emissions by 2050, in an effective implementation of the European Ecological Pact. Moreover, the EU is committed to defending multilateralism and a rule-based global order by means of a more active role, striving to ensure a stronger voice for itself in the world. At the same time, we support a strong, open and fair-trade international agenda, making Europe attractive to business and a trusted trading partner globally, by ensuring the highest standards of climate, environmental and labour protection. This topic gains much importance in relations with Latin America:

---

1 [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/ip\\_21\\_622](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/ip_21_622)

We wish to work together to accelerate digital transformation and build a solid green partnership with Latin America, in which 50% of the world's biodiversity is located. And to protect this biodiversity and ensure the energy transition, I believe we can work together at the next major conferences on this<sup>2</sup>

stressed the EU High Representative in December 2020.

The EU is a global player that projects its principles and values around the world and promotes peace and stability through multilateralism. In Europe, we believe that there is an urgent need to defend justice, social cohesion and the EU's fundamental values, which are broadly in line with the universal values protected and encouraged by the United Nations system, with which we preserve a solid and genuine partnership. We wish to continue fighting discrimination and furthering gender equality, in particular by safeguarding the Rule of Law and fundamental rights, inside and outside our borders, in close partnership with the countries and organizations that defend them.

A specific feature of the EU is that its construction process was always guided by values of peace, solidarity, democracy and the rule of law. The hybrid and diverse nature of the EU, the outcome of the union of 27 countries, compels us to underline the nature of values as unifying elements, in a manner not always evident to countries that are based on centuries of historical, linguistic and cultural coexistence.

Complexity and interconnectivity by the international scenario make a strong and confident EU indispensable. We wish it to be today a reference for all those who invest in peace, multilateralism, free and fair trade, sustainable development, the fight against climate change, human rights and democracy, a social economy – in a global order based on rules.

---

2 EU-LAC: Remarks by the High Representative/Vice-President Josep Borrell at the joint press conference ahead of the informal Ministerial meeting, Berlin, 12/14/2020.

With regard to Latin America and Brazil in particular, the EU's strategy is comprehensive and ambitious.

The EU and Brazil share a long-standing partnership based on a common heritage and share basic values and principles such as democracy, the rule of law, human rights, basic freedoms, social inclusion and sustainable development. Brazil is currently one of the few and key strategic EU partners and counterparts in Latin America, politically, economically and commercially (COSTA, 2020).

We work together not only for political cooperation, but also for trade partnership, fighting against terrorism, cybercrime, irregular immigration, energy and climate. We must build stronger partnerships in the region, based on shared values and interests, developing relations with Brazil and other of the region's countries and with regional institutions, including Mercosur.

It is under this view that in April 2019 the EU adopted the Communiqué "*European Union, Latin America and the Caribbean: join efforts for a future in common.*" Four chief goals were pointed out in this communiqué: prosperity, democracy, resilience and effective global governance.

This Communiqué is now the basis of our relationship with Latin American and Caribbean countries.

We share the same geostrategic position. Together we form (...) one-third of the United Nations' members. We have an ample and dense network of institutional relationships. We share the same principles and values based on a long historical tradition

stated Josep Borrell.<sup>3</sup>

---

3 EU-LAC: Remarks by the High Representative/Vice-President Josep Borrell at the joint press conference ahead of the informal Ministerial meeting, Berlin, 12/14/2020.

This sets us apart from other international players with which Latin America, and Brazil in particular, have relations. Similarly to Brazil, we are also in favour of multilateralism and strong and effective global governance in support of free trade, human rights, peace and security and countering climate change.

Brazil was one of the first countries to establish diplomatic relations in 1960 with the then European Economic Community. Since those days the bilateral relationship has developed and currently covers numerous subject areas. We have historically worked with the aim of strengthening cultural, social, business and commercial relations in order to ensure increased and improved opportunities for our citizens within a sustainable framework of cultural, business and social development.

Current relations are based on several agreements, such as the 1992 Framework Cooperation Agreement, the 2004 Scientific and Technological Cooperation Agreement and the EU-Mercosur Framework Cooperation Agreement undersigned in 1995. Our bilateral relationship is so important to both parties, that in May 2007 we launched a strategic partnership to intensify the bonds between Brazil and the EU. Nowadays Brazil is one of the ten EU strategic partners around the world, jointly with Canada, China, India, Mexico, Japan, South Korea, Russia, South Africa and the United States.

The central topics in this partnership include effective multilateralism, climate change, sustainable energy, actions against poverty, human rights, the Mercosur integration process and Latin America's stability and prosperity. On launching this partnership, the first EU-Brazil Summit was held in Lisbon in July 2007. Organizing these meetings at the highest decision-making level contributed substantially towards a political dialogue between the EU and Brazil. These summits focus on the main global challenges, as well as on improving our bilateral relations. The last bilateral summit was held in 2014 in Brussels and the next should occur in Brazil, and to this end we are working together with the Brazilian authorities for its scheduling in the near future.

In addition to presidential level summits, there are regular meetings that include senior officials, experts and technicians. For example, EU commissioners have met in person or by means of video conferences with Minister of Foreign Affairs Ernesto Araújo, and with other Brazilian officials. There are also regular meetings between Brazilian and EU legislative officials, business community and civil society members, who contribute to nurturing relations between the EU and Brazil.

Establishing the strategic partnership recognizes Brazil's political role in Latin America as well as that of a global player, i.e., of a country with rising international responsibilities. On combining forces and innovative impulses, these fourteen years of partnership resulted in devising and diversifying cooperation efforts, which includes a number of topics in line with the balance of mutual interests and possibilities of interaction between partners, compatible with the status of development achieved by Brazil and its position in the international scenario.

With the end of bilateral aid, cooperation with Brazil adopted the form of regional and development programs, which also included sectoral discussions on the exchange of technical experiences by means of public, private and civil society players. By virtue of the diversity of topics covered by the strategic partnership, there are close to 30 sectoral discussions in progress in areas such as peace and security, human rights, trade, energy, the information society, climate change and agriculture.

Funding for cooperation actions is provided mainly through subsidies for projects and programs, within the framework of several theme mechanisms such as: the Development Cooperation Instrument (DCI), the European Instrument for Democracy and Human Rights (EIDHR), the Partnership Instrument (PI), the Stability and Peace Instrument (SPI), which today, for example, contributes to a UNHCR project on the Venezuelan migration crisis.

As a good example of cooperation, it is worth describing a regional program in which Brazil is very proactive in defining and organizing

projects. This is the EL PACCTO program intended to combat organized crime in Latin America. In operation since 2017, EL PACCTO is a program funded by 23 million euros from the EU, with a five-year duration and with activities in 18 Latin American countries, including Brazil. This is the first time that a European regional program has worked on what we could refer to as a “criminal network”, to strengthen cooperation through three components: cooperation by police, cooperation between judicial systems and cooperation between prison systems. There are also five cross-cutting topics in the program, i.e.: cybercrime, corruption, human rights, gender and asset laundering.

EU cooperation also covers many other areas of mutual interest. By way of illustration, Brazil is a world champion in the number of scholarship holders by the Erasmus Mundus Joint Master’s Degree Program, and also actively participates in international credit mobility modes and capacity building projects in higher education. The Eurosocial+ regional program has encouraged an exchange of experiences and good practices in public policies among domestic administrations in Brazil and in some EU countries. Brazilian organizations actively participate in the Local Authorities’ program: the Partnerships for Sustainable Cities program that furthers enhancement of municipal management in a number of areas such as mobility, solid waste management, innovation and sustainability, contributing to sustainable development goals and dealing with climate change by Brazilian cities.

In the light of the challenges we currently envisage, there is a strong potential to further strengthen cooperation as a “Europe Team” in the Ecological Pact, supporting sustainable investment actions in order to join efforts with Brazilian organizations in building inclusive and smart sustainable cities. In addition, the pandemic has shown a growing need for investments in digital transformation, a priority area within the international partnerships’ strategy.

In the research and innovation area we can list the EU’s framework programs. In *Horizonte 2020* (2014-2020), there are several cooperati-

ve projects in progress in which Brazilian scientists and entities participate. The new research and innovation program for the 2021-2027 period, *Horizonte Europa*, is the key instrument for implementing European research and innovation policies and open to international cooperation. The program covers several areas to support a green and digital transition, including missions in the area of oceans, adaptation to climate change, neutral and smart cities, and soil and food health. In the preceding program, *Horizonte 2020*, as well as in the *Horizonte Europa* program, Brazilian entities are required to co-fund their participation.

This strategic partnership between the two parties goes beyond a partnership between governments and also covers important sectors of Brazilian society, such as the academic, business and industrial sectors. It is also very important in the commercial and business spheres. Trade accounts for almost 43% of the EU's GDP. 60% of our imports are employed to produce goods in the EU. 35 million jobs in Europe depend on exports and 16 million jobs in Europe depend on foreign investments. In other words, one in seven jobs depends on exports. Trade is particularly important for European small and medium-sized enterprises, which represent 85% of all EU exporters.

In recent years, however, the global environment has changed drastically. Swift economic growth among emerging economies, technological development, threats to security and diverging interests have destabilized the international system, undermined multilateralism and expanded international rivalry. This re-emergence of economic and commercial ultranationalism has led in recent years to queries by multilateral agencies, such as the WTO, on unilateral market protection measures and trade barriers.

Trade policy is a powerful tool for asserting the EU's position in the world and in international institutions, as its large internal market is a source of considerable leverage. The European Commission's Communiqué "*Trade Policy Review - An Open, Sustainable and Assertive Trade*



*Policy*” disclosed on February 18, 2021, defined the EU’s trade strategy for the coming years.

Reflecting the concept of open strategic independence, EU trade policy focuses on three basic targets: (i) support of the basic recovery and transformation of the EU economy, in line with its ecological and digital goals; (ii) definition of global rules for a more sustainable and fairer globalization; and (iii) raising the EU’s ability to defend its interests and assert its rights, including independently, whenever required.

In response to current challenges, the strategy allocates priority to a major reform of the World Trade Organization, including global trade and climate commitments, new rules for digital trade, more vigorous rules to do away with distortions to competition and restoring its binding dispute resolution system.

This strategy will enhance the ability by trade to support digital and climate transitions. Firstly, by helping to achieve European Green Pact targets. Secondly, by removing unjustified trade barriers in the digital economy, in order to reap the benefits of digital technologies in trade.

In parallel, the EU will put in place a firmer and more assertive approach to applying and enforcing its trade agreements, to combating unfair trade and addressing sustainability concerns. The EU is stressing its efforts to ensure that its agreements provide its workers, farmers and citizens with the agreed-on benefits.

By means of this new approach, the new trade policy’s stance underlines the importance of creating conditions to ratify agreements with Mercosur and Mexico and to conclude ongoing negotiations, in particular with Chile, Australia and New Zealand, which are well under way. In the case of Mercosur, there is stress on the significance of an ongoing dialogue on furthering cooperation in the Agreement’s field of sustainable development, specifically addressing enforcement of the Paris Accord on climate change.

In order to fulfil the goals in our commercial strategy, a trade and investment relationship with Brazil is essential.

The EU is Brazil's second largest trading partner, accounting for 15% of its total trade. Brazil is the EU's twelfth largest trading partner, accounting for 1.5% of total EU trade (2020).

EU imports from Brazil are mainly primary goods, specifically plant products (23.5% of EU imports from Brazil), followed by imports of mineral goods (23.1%) and food, beverages and tobacco (18.5%) (2020). Brazil is the second largest exporter of agricultural goods to the EU (2020).

EU exports to Brazil are essentially of machinery and equipment (28.8%), goods from the chemical and related industries (26.8%) and transportation equipment (10.2%) (2020).

As for investment relations, the EU is Brazil's largest foreign investor. In 2020, the stock of direct investments in Brazil topped 319 billion euros. Taking as a reference the period between 2006 and 2015, in accordance with a study<sup>4</sup> by the EU Delegation in Brazil in a partnership with APEX-Brasil, Brazil is the third chief world destination of the EU's foreign direct investment chain, behind only the United States and Switzerland. The EU is by far the first foreign investor in Brazil, accounting for over 50% of the entire stock of foreign direct investments in Brazil, equal to 81% of European investments in Mercosur countries and 48.5% of total European investments directed to Latin America.

This same study points out that in the period from 2006 to 2015 direct productive foreign investments announced by EU companies in Brazil created over 278 thousand jobs. During the same period, Brazil announced productive investments of close to 2.1 billion euros in 15 EU countries, and created over 6,405 new work posts in the EU.

Not only are the EU's investments in Brazil expressive, they are firmly related to high value-added sectors such as manufacturing, ICT and Internet infrastructure, and business services. Such sectors are deemed

---

4 [https://eeas.europa.eu/delegations/brazil/32670/bilateral-map-brazil-european-union-investment-was-launched\\_en](https://eeas.europa.eu/delegations/brazil/32670/bilateral-map-brazil-european-union-investment-was-launched_en)

as quality investments, as they exert a positive impact on capital innovation and contribute to develop labour capacity in the receiving country.

These figures show that trade and economic integration with Brazil is very intense. This relationship still has great potential and could be expanded widely thanks to the Association Agreement between the EU and Mercosur.

This instrument will consolidate the strategic partnership between the EU and Brazil at the political and economic level, and create important opportunities in sustainable growth for both parties. The Association Agreement will not only accrue economic benefits to the countries involved, but will signal to the world that in an environment of uncertainty the road must be travelled by means of partnership, cooperation and coordination between our largest existing economic blocs.

This agreement will certainly serve as a platform to modernize and diversify the economies of the Mercosur countries, and to develop structural and competitive reforms in both the public and private sectors, as well as to leverage the market opportunities it offers. It will also provide a solid framework for undertaking a bilateral dialogue with Mercosur on issues related to the environment, workers' rights and human rights.

We are certain that the agreement will benefit both parties. The agreement will give preferred access by Mercosur goods to the world's largest market comprising 450 million consumers, equal to roughly 20% of global GDP. This preferred access will result not only in a decrease in import duties for most agricultural goods and Mercosur manufacturers, but also in access to the EU's service and public procurement markets. The competitive edge that the agreement provides, with lower production costs and improved quality, will place Mercosur countries at the same level as competitors with which the EU already has agreements (e.g., Chile, Colombia, Central America and South Korea).

Moreover, it will allow Mercosur countries to modernize their manufacturers at a lower cost, with large gains arising from technology transfers. The agreement will serve as a platform to modernize and di-

versify the Mercosur countries' economies, and to develop structural reforms in both the public and private sectors. To this end, the agreement establishes reasonable tariff relief periods, of as much as 15 years for the most sensitive sectors.

Regulatory predictability and economic stability will convert Mercosur countries into more attractive destinations for foreign investments. Increased exports of goods and services from Mercosur to the EU is expected to create higher returns on investments. In other agreements entered into by the EU (e.g., Egypt, Israel, Morocco, Colombia, Peru and South Africa), foreign investment flows have increased considerably, and in some cases even doubled, over a 10-year period. By eliminating trade barriers, the agreement will allow the two blocs to specialize in the production of goods and services in which they have a competitive edge over their trading partner, which will lead to supplementing the economies of Mercosur countries and the EU.

The agreement is based on the assumption that trade should not take place at the expense of the environment, the climate or working conditions; on the contrary, it must encourage sustainable development. Under these circumstances, the two parties agree to proceed with their commercial relationship in order to contribute to sustainable development and to apply their multilateral commitments in the fields of work and the environment.

The agreement pays special attention to ensuring that trade in natural resources, such as forest products, fisheries and wildlife, is based on sustainable principles. The agreement aims to curb trade in unlawfully obtained goods and to develop trade in those that contribute to preserving biodiversity. In addition, it will safeguard an effective enforcement of several multilateral environmental agreements signed by the EU and Mercosur countries, as well as the Paris Accord on climate and the CITES Convention on biodiversity, for example.

The EU and Mercosur are committed to encouraging voluntary acceptance by companies of responsible corporate practices, both with re-

gard to social and to environmental aspects. Both parties also undertake to respect the ILO's rules on forced and child labour, non-discrimination at work, freedom of association and the right to collective bargaining. Furthermore, the parties have made commitments with regard to health and safety at work and labour inspections.

The agreement's commercial portion includes provisions that describe the role of native communities in the sustainable supply chains of forest products and cooperation in social projects involving these communities.

A very relevant aspect is that the Agreement will empower civil society to monitor it. Civil society in the EU and Mercosur will have a specific role in following up and monitoring the agreement on environmental and labour commitments. The parties have established mechanisms for consultation with civil society to supplement efforts when enforcing the chapter on sustainable development.

These items in the EU-Mercosur Agreement convert it into an important instrument in the new EU trade strategy, as it will make it possible to strengthen trade capacity in support of climate transition, assisting in fulfilling the Green Pact's targets.

For example, the EU-Mercosur Agreement includes a commitment to effectively implement the Paris Accord. It addresses important issues by the Green Pact such as biodiversity, the circular economy, waste management and a responsible corporate conduct in supply chains; and acknowledges the right of both parties to take action and base legislation on the precautionary principle.

The agreement will also contribute to achieve the Green Pact's goals, by liberalizing trade on a number of green goods and making it easier to provide environmental services. The trade agreement will encourage green public procurement and sustainable procurement practices. Rules on intellectual property rights and improved inspection structures will facilitate a wider use of environmental and green technology transfers.

The COVID crisis is a very delicate moment for the world. “In July [2020], we had already discussed the dramatic impact of COVID-19 on Latin America and the Caribbean (LAC). Since then, the situation has worsened further and the region is hardest hit by the pandemic. This has led to an alarming increase in poverty and inequality. With only 8% of the world’s population, the region now accounts for one third of global deaths” – Josep Borrell (BORRELL, 2020).

For this reason, the EU has made efforts in what it named the “Europe Team” to support partner countries in the battle against the pandemic. The aim has been to combine resources from the EU, its Member States and European financial institutions. The virus knows no boundaries; as long as it exists somewhere in the world, it remains a threat to public health everywhere, and therefore fighting the pandemic together is in everybody’s interest. Solidarity, cohesion and convergence are the basic principles of the EU’s response, both internally and in cooperation with its partners. “We have to seize the opportunities that this pandemic offers, first, to face it and make it possible for the vaccine to become a global public asset and for it to be accessible to everyone. We are working on this” – underlined Josep Borrell.<sup>5</sup>

In its strategic partnership with Brazil, the EU is committed to continuing cooperation in the search for solutions to mitigate the human and social and economic costs of this crisis. All the representations of EU member countries in Brazil were involved in actions to tackle the pandemic. Support has two branches: first, emergency aid provided through existing projects funded by the EU and its Member States, which have adjusted their work plans to include actions to prevent and counter the pandemic. To name but a few examples, the projects launched information campaigns, provided basic food baskets and hygiene material and produced protective masks. By March 2021 70 actions were supported,

---

5 EU-LAC: Remarks by the High Representative/Vice-President Josep Borrell at the joint press conference ahead of the informal Ministerial meeting, Berlin, 12/14/2020.

mobilizing close to 22.6 million euros in subsidies. Second, EUEU financial institutions have mobilized 635 million euros in loans, for example in support of the government's emergency aid programs or to provide economic recovery of micro and small businesses in northeastern Brazil.

This crisis demonstrates that we have to attempt to think differently. We must use the post-COVID-19 economic recovery to accelerate transition to a safer, more resilient, more digital and greener future. The choices we make today will define tomorrow's future. Recovery plans provide a unique opportunity to "build better again" and invest in a 21st century economy. That is why jointly with its members the EU confirmed its commitment to a green and digital recovery. On the one hand, by means of our green and digital recovery plan, specifically in response to the post-COVID-19 economic crisis. On the other hand, by means of a renewed EU budget for the next seven years, from 2021 to 2027.

We need to rely on Brazil in this new effort. The EU and Brazil have already demonstrated that together they can make a difference, tracing relevant paths for global governance in a runaway world. We share values, concerns and priorities related to the major common challenges. "If we wish to be influential in the world, if we wish to be a geopolitical power and a global player, we cannot make believe not belonging to Latin America, in which there is a young population and an uncommon economic potential", as commented by the head of European diplomacy.<sup>6</sup>

The future of globalizing requires, particularly in these challenging times, an intense international exchange of views in which seeking converging positions and articulating actions between the EU and Brazil in implementing their respective agendas in multilateral forums may take on a form of reference in addressing topics of common interest. This

---

6 Telematic interview with a small group of journalists from the Latin American media-1.28.2021, <https://atalayar.com/content/borrell-planea-celebrar-%E2%80%99Calmenos%E2%80%9D-una-cumbre-entre-la-ue-am%C3%A9rica-latina%C2%A0>

is the effort we are currently endeavouring to develop, now seeking a connection between our Green and Digital Recovery program and the Pro-Brazil Program.

## Bibliographical references

BORRELL, Josep. **European Foreign Policy in times of Covid-19. European Union 2021.**

COSTA, Olivier. **The European Union and its Foreign Policy. History, Institutions and Decision Making**, FUNAG, 2020. Available at: [http://funag.gov.br/biblioteca/index.php?route=product/product&search=uni%C3%A3o%20europeia&product\\_id=867](http://funag.gov.br/biblioteca/index.php?route=product/product&search=uni%C3%A3o%20europeia&product_id=867)

EU-LAC: Remarks by the High Representative/Vice-President Josep Borrell at the joint press conference ahead of the informal Ministerial meeting, Berlin, 12/14/2020.

---

**Ignacio Ybáñez** is Ambassador of the European Union to Brazil. He is a Spanish Diplomat and was Secretary of State at the Ministry of Foreign Affairs and Cooperation of his country, where he also held the position of Director-General for Foreign Policy and Multilateral Global Affairs and Director-General of Africa, the Mediterranean and the Middle East. In addition, he was Spanish Ambassador to Russia.



# Perspectivas do acordo UE-Mercosul e o papel do Brasil

---

Detlef Nolte  
Miriam Gomes Saraiva

## Introdução: 20 anos não é nada

Como cantava Carlos Gardel, 20 anos não é nada. Em junho de 2019 a União Europeia e o Mercosul assinaram um acordo de parceria estratégica baseado no livre comércio entre os dois blocos. O acordo ainda deve ser aprovado pelos governos da UE e o Parlamento Europeu. Um primeiro acordo marco histórico entre a UE e o Mercosul foi assinado em 1995, mas, apesar do êxito inicial na cooperação e no diálogo político, as negociações para a liberalização comercial começaram apenas quatro anos depois, em 1999. Durante vinte anos as negociações foram interrompidas e retomadas mais de uma vez. Atravessaram mandatos de quatro presidentes brasileiros.

Depois de 39 rodadas de negociações (desde 2010) e depois da superação de vários obstáculos, finalmente, em 28 de junho de 2019, ambas as partes, para surpresa de muitos observadores, chegaram a um consenso sobre o conteúdo de um acordo de livre comércio. O desenlace das negociações entre a Comissão da UE e o Mercosul foi celebrado no princípio com euforia, esquecendo-se, no entanto, de que a finalização das negociações se devia a uma constelação política extraordinariamente favorável nos dois lados do Atlântico.

Depois da assinatura do acordo com o Canadá e a finalização das negociações com o Japão, os membros da Comissão da UE que concluíam seu mandato queriam avançar também na liberalização do comércio com o Mercosul. As negociações comerciais entre os dois blocos compunham uma estratégia comercial mais ampla, assim como é estabelecido em documento da UE de outubro de 2015. O documento afirma que as empresas europeias são competitivas a nível global e, por isso, a UE pode se beneficiar de um compromisso internacional maior (UE, 2015). Mas o documento admite que a UE tem que competir com a China e os Estados Unidos; e o acordo com o Mercosul é visto como elo que falta na corrente de ALCS assinados com América Latina, complementando aos acordos com a Comunidade Andina, América Central, Chile e México.

O acordo foi parte de uma “estratégia suave” (ZELICOVICH, 2018, p. 704) da UE “para incrementar su poder, buscando convertirse en un actor central en la preservación del libre comercio” e para defender uma ordem global baseada em regras frente à crise da globalização e às tendências protecionistas dos Estados Unidos. Um documento de reflexão sobre a globalização (CE, 2017, p. 16) argumentava que “como el mayor mercado único, la mayor potencia comercial e inversora y el mayor proveedor de ayuda al desarrollo del mundo, Europa puede conformar el código normativo mundial”.

Nesse contexto, foi muito conveniente para os chefes de governos europeus presentes anunciar o exitoso desenlace das negociações com o Mercosul em uma Cúpula do G20, em Osaka. Lá, os europeus se reuniram com o presidente brasileiro Jair Bolsonaro e o presidente argentino Mauricio Macri, dois representantes dos países sul-americanos. Eles também buscaram aproveitar o acordo para seus próprios fins. O presidente Macri enfrentava uma dura concorrência para sua reeleição em outubro (que fracassou). No caso do novo presidente brasileiro ainda faltava um perfil claro para sua política externa. O acordo entre a UE e o Mercosul dava credibilidade para o anúncio de maior abertura da economia brasi-

leira e ofereceria melhores oportunidades de exportação para a agricultura brasileira. Sob essa perspectiva, o acordo de livre comércio com a UE foi parte de um realinhamento do Mercosul sob auspícios liberais.

Assim que desceu a poeira dos resultados das negociações, foram escutadas as primeiras vozes críticas de ambos os lados do Atlântico. Desde então, o processo de finalização e assinatura do acordo se estancou. Quais são as razões desta mudança no cenário? Como sair desse impasse?

## **Mudanças na Europa depois da assinatura do acordo de princípio**

A partir da assinatura do acordo, houve muitas mudanças no cenário europeu. O plantel da Comissão foi renovado, e agora tem um grupo ativo na proteção do meio ambiente. O Pacto Verde Europeu influi na política externa com o objetivo de utilizar o peso econômico da UE para promover padrões ambientais. Um documento da Comissão de 2021 esclarece que “As reflected in the European Green Deal, combatting climate change and environmental degradation is the EU’s top priority” (EC, 2021, p.12). Em relação ao estancamento das negociações com o Mercosul, a Comissão da UE declara: “In the case of Mercosur, a dialogue is ongoing on enhancing cooperation on the sustainable development dimension of the Agreement, addressing the implementation of the Paris Agreement and deforestation in particular” (EC 2021, p.19).

A Europa se tornou “mais verde” nos últimos anos. Isto se aplica à composição do Parlamento Europeu e à participação de partidos verdes em governos de países europeus. Outros partidos políticos se tornaram mais sensíveis a questões ambientais. Para os cidadãos europeus a proteção de normas ambientais e sanitárias na política comercial se fez mais importante. Em maio de 2019, pouco antes da assinatura do acordo com o Mercosul, o Eurobarômetro realizou uma enquete especial sobre as atitudes dos europeus frente ao comércio e à política da UE (EU, 2019). Perguntados quais deveriam ser as principais prioridades para a política

comercial da UE nos próximos anos, a criação de emprego na UE segue sendo a prioridade de 54% dos entrevistados (em comparação com 61% em 2010). Mas a segunda prioridade indicada foi garantir que se respeitem as normas sanitárias e ambientais da UE. Esta opção foi apoiada por 50% e sofreu um aumento substancial de 20 pontos percentuais desde 2010 (EU, 2019, p.19). Os resultados da enquete revelam uma tensão entre a defesa dos interesses econômicos e a pretensão de se dar mais relevância a questões de meio ambiente nos acordos comerciais.

A orientação mais “verde” ou ecológica da opinião pública e da política europeias explica o porquê da deterioração da imagem do Brasil na Europa. A reorientação (ou melhor, o desmantelamento) da política ambiental do governo brasileiro e os incêndios florestais na Amazônia alimentaram a mobilização contra o acordo UE-Mercosul. Também dificulta que os partidários do acordo articulem publicamente esse apoio.

Formou-se na Europa uma coalizão particular contra o acordo, que inclui o *lobby* agrícola (especialmente o setor pecuário) e partidos aliados de centro-direita, opositores da globalização, e ativistas do meio ambiente e partidos (verdes) próximos a eles. A discussão do acordo mostra que é muito mais fácil mobilizar resistências do que ativar os setores que se beneficiariam do acordo. Os setores industriais, principais beneficiários do acordo, se pronunciam muito menos que os pecuaristas europeus. Embora o comércio europeu seja em grande medida um comércio intra-europeu, às vezes não se atenta que a prosperidade europeia também depende das exportações fora da Europa. Portanto, uma política comercial restritiva contradiz interesses europeus básicos.

## **Um acordo controvertido**

O acordo entre o Mercosul e a UE desatou debates apaixonantes que, de acordo com o ponto de partida, resulta em diferentes respostas. Da perspectiva geopolítica e geoeconômica predomina o apoio ao acordo. Da perspectiva ecológica e de proteção da Amazônia a rejeição é quase

unânime. Da perspectiva comercial as opiniões estão mais divididas entre ganhadores e perdedores de um acordo comercial dos dois lados do Atlântico. Na Europa se destaca o *lobby* agrário (embora nem todos os setores agrários estejam contra o acordo) na mobilização contra o acordo. Na América Latina são mais os setores industriais (com matizes) que se opõem a um acordo de livre comércio, enquanto os exportadores de produtos agrícolas estão a favor.

Enquanto no nível dos governos a posição no Mercosul é bastante forte em apoio ao acordo (com algumas ambivalências no governo argentino), do lado europeu há posições variadas com governos a favor e outros com reservas. À primeira vista parece que, enquanto na Europa há um número maior de atores que se envolvem no debate, nos países do Mercosul são os governos que dominam o discurso sobre o acordo.

Nos dois lados do Atlântico, embora mais forte na Europa, há uma mobilização da sociedade civil contra o acordo. Na Europa se organizou uma ampla coalizão “Stop EU-Mercosur” de mais de 400 organizações da sociedade civil e movimentos sociais da Europa e América do Sul. Segundo a aliança, mais de 2 milhões de pessoas assinaram as diversas petições das organizações participantes contra o acordo. 34 ONGs brasileiras participam dessa aliança. Foi formada uma Frente Brasileira contra o Acordo União Europeia-Mercosul, composta por cerca de 120 ONGs. A sociedade civil brasileira crítica o acordo, identificado como “neocolonial” e porque “ameaçaria o desenvolvimento brasileiro”.<sup>1</sup> Entre seus problemas, o acordo fomentaria uma expansão desordenada da produção de *commodities* agrícolas e minerais; não apresentaria caminho para implementação de um desenvolvimento sustentável; abrirea espaços para uma concorrência desigual entre empresas nacionais e

---

1 Sociedade civil se articula com eurodeputados contra Acordo União Europeia-Mercosul. *Brasil de Fato*, 25/02/2021. <https://www.brasildefato.com.br/2021/02/25/sociedade-civil-se-articula-com-eurodeputados-contra-acordo-uniao-europeia-mercosul>

européias nas licitações governamentais; e não abordaria a questão ambiental como cláusula imperativa para a vigência do acordo.<sup>2</sup>

De acordo com enquetes recentes de opinião pública, o acordo com o Mercosul enfrenta grandes reservas na Europa enquanto não se dissipem as dúvidas sobre a vontade do governo brasileiro de proteger a floresta amazônica. Uma enquete da Rainforest Foundation da Noruega, de janeiro de 2021, que incluía 12 países europeus, pergunta, depois de uma introdução manipuladora: “To what extent do you agree or disagree that [your country] should demand a halt to deforestation in the Amazon before the agreement can be ratified (approved), even if this would reduce European exports to the South American countries?” Uma maioria de três quartos dos entrevistados mostrou-se de acordo com frear aprovação do acordo (com uma variação de 60% a 85% nos 12 países).

A floresta amazônica tem uma importância simbólica na Europa. As imagens da floresta tropical em chamas são comovedoras. E o presidente Bolsonaro é o vilão ideal do filme sobre proteção do meio ambiente. *El País* (GALARRA CORTÁZAR, 2019) o apelidou de “vilão ambiental planetário”. Não há dúvidas de que, por trás da ampla mobilização contra o acordo UE-Mercosul, existem preocupações legítimas. Às vezes, no entanto, seus críticos dão a impressão de que deter o acordo resolverá todos os problemas a ele associados. O acordo se converteu no bode expiatório de todos os males, incluindo a deflorestação da Amazônia. Matar o acordo é como salvar a humanidade com uma bala de prata. Entretanto, sem acordo, a floresta amazônica não será mais segura, nem o Brasil exportará menos carne ou soja. Nem Bolsonaro será destituído se não for aprovado o acordo. Os europeus dormirão tranquilos, mas Europa terá menos influência na política brasileira.

Stop EU-Mercosur é uma campanha negativa que mobiliza forças. No entanto, não se pode garantir que se consigam mudanças positi-

---

2 Sobre a posição da Frente, ver <http://www.rebrip.org.br/publicacoes/carta-aberta-o-acordo-mercosul-uniao-europeia-bloqueia-o-futuro-do-brasil-15e3/>

vas com a rejeição; e não se levam em conta possíveis efeitos colaterais negativos. O problema de muitos estudos sobre o acordo UE-Mercosul é que sobredimensionam o impacto negativo. Ao mesmo tempo, não calculam os custos de cenários alternativos. Que acontece se a UE e o Mercosul não chegam a um acordo e, ao contrário, o Mercosul aprofunda suas relações comerciais com a China? Estarão melhor protegidos o clima, o meio ambiente e a floresta amazônica? Inverter-se-á a tendência à reprimarização e proteger-se-á melhor a economia brasileira?

### **Mudanças na posição brasileira durante os governos de Temer e Bolsonaro**

O que mudou no Brasil para facilitar a assinatura do acordo? Durante os anos 2000 as negociações se viram obstaculizadas pela eleição de governos críticos da agenda econômica liberal na Argentina e no Brasil. Entretanto, em 2007 se assinou o Acordo de Parceria Estratégica entre a União Europeia e o Brasil, que aponta para uma visão compartilhada do multilateralismo a nível regional e internacional. Embora tal aproximação ocorresse à margem do Mercosul, uma das expectativas europeias com a parceria seria retomar as negociações para liberalização comercial com o bloco. A partir de 2011 as negociações começaram a caminhar lentamente. Entretanto na medida em que as negociações para o acordo avançavam, a parceria UE-Brasil perdia vigor. A última cúpula entre a UE e o Brasil teve lugar em 2014. Com a ascensão do presidente Temer, enquanto a parceria tornou-se menos relevante na política externa brasileira (e da UE) as negociações para a liberalização comercial avançaram. Sua expectativa era fazer do acordo um marco de seu governo.

No final do governo Temer a negociação já estava praticamente concluída. Tal como previsto em sua proposta de plano de governo, o início da presidência de Jair Bolsonaro, em 2019, implicou um aprofundamento das orientações econômicas liberais, permitindo os últimos ajustes para o acordo. O Ministério da Economia assumiu protagonis-

mo nas negociações e isso foi facilitado por alguns fatores. O enfraquecimento das empresas brasileiras de infraestrutura proporcionado pelas acusações de corrupção sofridas nos anos anteriores abriu caminho para maior flexibilização no Brasil em um campo que sempre foi caro a seus agentes econômicos: as licitações de obras públicas.

A equipe econômica de Bolsonaro afirmou que o acordo é uma prioridade para a política externa e faz projeções de que este poderia, em 15 anos, agregar bilhões ao produto interno bruto brasileiro; ampliar em R\$ 1 trilhão o intercâmbio comercial e aumentar o volume de investimentos em R\$ 450 bilhões (FIGUEIREDO; OLIVEIRA, 2020).

## **A fragmentação interna do governo de Bolsonaro e seu impacto no acordo com a UE**

O governo Bolsonaro aglutina setores muito diferentes, entre eles os ultradireitistas como o ex-chanceler Ernesto Araújo e o próprio Bolsonaro, evangélicos conservadores, liberais do mercado financeiro na economia, militares nacionalistas, ruralistas exportadores de *commodities*, grupos ilegais que atuam na Amazônia em grilagem, garimpo e extração ilegal de madeira. Assim, ficou conformado um governo que defenderia uma liberalização econômica (embora com muitos senões), com um perfil antidemocrático e uma mentalidade conservadora.

Esta divisão de grupos se reflete na política externa. A formulação e implementação da política externa assumiu um perfil fragmentado entre diversos atores, com foco tanto em uma política externa antissistema e conservadora, quanto em interesses pragmáticos segmentados. O Itamaraty perdeu sua centralidade no processo. No que diz respeito ao acordo Mercosul-União Europeia os grupos estavam divididos.

A assinatura do acordo não significou uma melhora nas relações do Brasil com a UE. Quando chegou à presidência, a parceria estratégica entre ambos já estava desarticulada e Bolsonaro a sepultou. Durante a campanha eleitoral, o então candidato já havia se apresentado como



político de ultradireita e inspirou sua campanha na oposição à **defesa** do meio ambiente, de povos indígenas e de políticas de gênero. Sua política externa abandonou tradições da diplomacia brasileira – como a preferência por soluções multilaterais para problemas globais – e revelou preferências internacionais controversas que evidenciam o peso da ideologia em suas formulações.

O principal pilar ideológico da política externa do governo de Bolsonaro é o antiglobalismo; em claro contraste com a posição da UE a favor de uma normatividade global. Segundo Araújo, Brasil faria parte dos que lutariam contra o “globalismo” para defender os “valores ocidentais” tradicionais (ARAÚJO, 2019). Dentro do globalismo se situa o climatismo – ideologia que defenderia uma necessidade de agir politicamente para reduzir os impactos das mudanças climáticas. O climatismo vitimaria o Brasil por ter a maior parte da floresta amazônica em seu território. No combate ao “climatismo”, o governo brasileiro tem se posicionado contra o multilateralismo e assumido posturas contrárias às europeias em temas de meio ambiente. Durante a campanha eleitoral chegou a dizer que se retiraria do Acordo de Paris, o que depois não se confirmou.

Nesse cenário, a questão ambiental se tornou o principal obstáculo para o Acordo UE-Mercosul. O bom ritmo das negociações sofreu com os efeitos indiretos das queimadas na Amazônia, e o pragmatismo liberal do Ministério de Economia esbarrou na falta de tato político do presidente e de seu círculo ideológico mais próximo. Sua perspectiva antiglobalista se articulou com antiga doutrina da ditadura militar que vê a Amazônia como área de soberania nacional, sempre ameaçada por interesses obscuros de potências estrangeiras. Bolsonaro nomeou como ministro do Meio Ambiente a Ricardo Salles, um opositor da proteção do clima e aliado de grupos que atacam o meio ambiente, com o intuito de desconstruir as instituições brasileiras da área. Desmontou os órgãos de proteção ao meio ambiente, demitiu diretores e colocou indicados políticos em seus lugares. Defende que as terras indígenas devem ser utilizadas pelo garimpo. Fez críticas e cortou financiamento de organiza-

ções não governamentais que atuam na região. Foi responsável por dismantelar o comitê que administrava o Fundo Amazônia, que contava com recursos principalmente da Noruega, mas também da Alemanha. Na COP 25, em Madrid, Salles esteve presente como chefe da delegação brasileira e bloqueou as negociações sobre a regulamentação da criação de um mercado de carbono.

Em um primeiro olhar sobre a correlação entre apoiadores eleitorais de Bolsonaro e as áreas de interesse de sua política externa, é possível atribuir a negação da defesa ambiental para militares, grileiros, garimpeiros e madeireiros da região amazônica; o combate às organizações multilaterais para os antiglobalistas; a negociação de acordos de livre comércio através do Mercosul, como o acordo com a UE, para liberais do Ministério de Economia e exportadores de *commodities*, representados no Ministério da Agricultura.

Embora o governo de Bolsonaro não se manifeste contra o acordo Mercosul-UE – ao contrário sempre se mostra a favor – o controle sobre a Amazônia lhe parece mais importante, uma vez que envolve importantes atores de seu apoio político, além de sua própria visão. Desde o período da ditadura militar, as Forças Armadas já demonstravam preocupações estratégicas com a soberania da Amazônia e identificavam as potências estrangeiras como interessadas em roubar a Amazônia do Brasil. Para piorar a situação, em 2020 as Forças Armadas publicaram o informe “Cenários da Defesa 2040”, que menciona a possibilidade de a França, motivada por ambições sobre a região amazônica, levar tropas à Guiana (GIELOW, 2021). As Forças Armadas também têm na tarefa de defender a Amazônia um bom argumento para solicitar aumento no orçamento de defesa.

Dentre os representantes da ultradireita entre os quais se destacam o próprio presidente, o ex-chanceler Ernesto Araújo e o ministro do Meio Ambiente Ricardo Salles, o antiglobalismo e o climatismo são os padrões da relação com o mundo exterior. Com uma aspiração populista, o presidente Jair Bolsonaro fez de sua política externa uma pla-

taforma política para atender a sua base de apoio. Em discurso para garimpeiros, afirmou que “O interesse [do estrangeiro] na Amazônia não é no índio nem na porra da árvore, é no minério” e que as empresas estrangeiras seriam responsáveis pelo desmatamento (citado por URIBE, 2019a). Em discurso para agricultores da base ruralista disse que Emmanuel Macron e Ângela Merkel não teriam autoridade para discutir questão ambiental no Brasil (citado por URIBE, 2019b). Araújo, por seu turno, ao assumir a chancelaria reduziu a equipe dedicada ao meio ambiente e afirmou que reforçaria a “agenda de luta contra o ambientalismo ideológico”.<sup>3</sup>

Se a ideia de soberania agrada aos militares, a implementação do acordo acoplado a uma política ambiental mais responsável agrada a outros setores. Apesar do envolvimento de grileiros (que também têm representação na bancada ruralistas do Congresso Nacional) na destruição da Amazônia, a Confederação Nacional de Agricultura marcou em documento sua posição favorável ao acordo. A ministra da Agricultura Teresa Cristina buscou estreitar os laços com Portugal no período que ocupou a presidência da UE e, por extensão, avançar com a implementação do acordo.

A Confederação Nacional da Indústria, por seu turno, indica que, com o acordo, o Brasil poderia elevar suas vendas de produtos industriais que serão beneficiados pela redução tarifária em 23,6% (FIGUEIREDO; OLIVEIRA, 2020). Por outro lado, o acordo trará pressão competitiva a alguns setores industriais brasileiros, que terão que se adequar. Segundo Gregory e Panzini (2020, p.158), o “princípio de tratamento especial e diferenciado utilizado na negociação, segundo o qual a abertura de mercado ocorre de forma mais acelerada na UE do que no Mercosul”, seria a principal causa do apoio empresarial ao acordo.

---

3 Itamaraty reduz importância de área ambiental na diplomacia do Brasil. *Correio Braziliense*, 10/08/2020.

## A dimensão geopolítica do acordo

Acordos comerciais devem ter, antes de tudo, uma orientação estratégica e não depender tanto dos governos de turno. Há janelas de oportunidade que devem ser aproveitadas antes que se fechem novamente. Se o acordo entre a UE e o Mercosul não for finalizado devido às reservas europeias contra Bolsonaro, não há garantia de que a opção de um acordo continue existindo com um sucessor mais simpático aos europeus. Não é casualidade que as negociações sobre o acordo tenham se prolongado durante tanto tempo. Demonstra a dificuldade de se encontrar um compromisso.

Para o alto-representante da União para Assuntos Exteriores e Política de Segurança, Josep Borrell (2020, p.4),

El acuerdo UE-Mercosur no debe ser visto como un mero acuerdo de libre comercio [...] Tiene un profundo significado geopolítico: es una herramienta que permite a ambas regiones afrontar mejor el creciente enfrentamiento entre Estados Unidos y China, en el que tanto América Latina como la UE corren el riesgo de quedar en una posición de subordinación estratégica.

Um rechaço do acordo por parte da UE poderia ser interpretado como um afastamento da Europa da América Latina e um enfraquecimento da posição internacional da UE em questões comerciais. China concluirá acordos comerciais e inclusive sem os requisitos ambientais estritos da UE. Borrell foi muito claro a respeito em um discurso frente o Parlamento Europeu em janeiro de 2021 quando reclama que a UE não pode dizer que quer se comprometer e trabalhar em conjunto com países da região e ao mesmo tempo não ratificar o acordo com o Mercosul. Borrell vai direto ao tema:

From our side we cannot become a geopolitical power – [which] we claim every day that we are, or we want to be – without a strong presence in

Latin America and the Caribbean. If we do not reinforce our relations with the region, others will do so (BORRELL, 2021).

Da perspectiva europeia, Brasil é demasiado importante para que as relações dependam somente de Bolsonaro e dos incêndios na floresta amazônica. Não é uma coincidência que exista uma parceria estratégica entre a UE e o Brasil, mesmo que esteja inativa. Para fortalecer a autonomia estratégica da UE os parceiros são necessários.

## O que fazer?

O que fazer para avançar com o acordo? Proteger o meio ambiente e fazer frente à mudança climática não são somente uma preocupação europeia, embora aos europeus agrade se apresentarem como modelos a seguir. São temas de interesse da maioria dos cidadãos e muitos empresários e políticos na Europa e também no Mercosul. Em julho de 2020, ex-chanceleres e ex-ministros de economia brasileiros publicaram uma carta conjunta propondo uma retomada verde na economia que chama a atenção, entre outras, para o dano que a política ambiental do governo está trazendo para relações comerciais com parceiros tradicionais e para os investimentos estrangeiros no Brasil.<sup>4</sup> Esse interesse mútuo deveria se refletir no acordo entre a UE e o Mercosul ou em declarações adicionais.

Segundo a Comissão da UE “Los acuerdos de libre comercio (ALC) de la UE son plataformas para una mejor cooperación que promueve nuestros valores e intereses” (EC, 2021, p.9). Essa plataforma não existe sem um acordo. O acordo facilita a expansão e aprofundamento entre América do Sul e Europa das redes de proteção ambiental, e permite

---

4 Ex-presidentes do BC e ex-ministros da Fazenda lançam carta por retomada verde na economia. *Folha de São Paulo*, 14/07/2020. <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/07/ex-ministros-da-fazenda-cobram-retomada-verde-e-desmatamento-zero.shtml>

perfurar a reafirmação de uma soberania absoluta sobre o meio ambiente em território nacional. Para o Mercosul, seria importante envolver atores da sociedade favoráveis ao acordo para avançar e estabelecer um intercâmbio com as contrapartes na Europa. É necessário começar um diálogo birregional sincero que questione estereótipos.

Na discussão sobre importação de produtos agrícolas do Mercosul, se pratica uma pintura em preto e branco e se constroem estereótipos. A agricultura no Mercosul seria daninha ao meio ambiente, responsável pela destruição da floresta tropical, e dominada por latifundiários. A agricultura europeia, por sua vez, seria respeitosa do meio ambiente com pequenos agricultores que estão expostos à concorrência desleal dos agricultores sul-americanos. Essa imagem é falsa. Durante anos a política agrícola europeia favoreceu os latifundiários, e os agricultores puseram repetidamente resistência aos requisitos ambientais. No debate se deixa de lado a qualidade dos produtos. É possível que alguns produtos agrícolas sul-americanos sejam de melhor qualidade que os europeus. Sintomático é que a discussão se centra na importação de carne bovina, onde o Mercosul terá uma participação mínima no consumo europeu depois do acordo; enquanto que, sobre a importação de soja, que alimenta os animais da agricultura europeia, se discute menos.

A solução para avançar é um acordo *plus*. É muito mais difícil mudar o texto do acordo porque, nesse caso, teriam que ser renegociados outros componentes, com um resultado incerto. Mas o acordo pode ser complementado com acordos ou declarações adicionais ou com cláusula de proteção ambiental (como já houve cláusula democrática em acordos comerciais com terceiros Estados) que vincule, de maneira recíproca, a vigência do acordo à observância das normas internacionais relevantes. A Declaração UE-Mercosul sobre Desenvolvimento Sustentável nos marcos da reunião ministerial informal EU27-LAC, em dezembro de 2020, já é um passo na direção certa. Ambos os lados “expressed their conviction that the Agreement should be implemented in such a way so as to provide benefits to both sides in the economic, social and environ-

mental dimensions of sustainable development”. E reiteraram o compromisso de implementar os compromissos incluídos no acordo, com destaque para o Acordo de Paris.

O Brasil é demasiado relevante política e economicamente para ser marginalizado na política externa europeia. Não é um parceiro fácil neste momento, mas outros governos latino-americanos (como os da Argentina e do México) adotaram orientações soberanistas e rejeitam categoricamente qualquer ingerência nos assuntos internos. A partir de um viés pragmático, agora poderia ser um momento oportuno para circunavegar as escarpas do acordo entre a UE e o Mercosul, e encontrar uma solução satisfatória e construtiva para os problemas de implementação do Acordo de Paris e da proteção da floresta amazônica.

O governo brasileiro se encontra em uma situação complicada e, portanto, poderia levar em conta as inquietudes europeias. Por outro lado, Europa deve ter claro que isto não pode ser um ditame unilateral. A única alternativa é um diálogo em pé de igualdade. Esse diálogo não deve ser limitado a governos, mas deve incluir a atores econômicos e sociais. Tampouco deve ser um diálogo bilateral entre a UE e o Brasil, mas sim um diálogo entre a UE e o Mercosul. Talvez pudesse ser criado um mecanismo de “Diálogo Verde” entre a UE e o Mercosul. Em seu interior, poderiam ser gestados acordos para implementar objetivos climáticos e reduzir a deflorestação, que não é um problema somente de Brasil, mas que também afeta os outros países membros. Mas neste mecanismo também devem ser discutidos temas como a selagem de solo e a destruição de bosques na Europa, bem como a responsabilidade de empresas europeias na deflorestação em outras regiões no mundo.

A política comercial europeia enfrenta um dilema. Pretende, por um lado, defender os interesses geoeconômicos e geopolíticos da UE, mas também deve servir como instrumento para garantir a aplicação dos princípios básicos do Pacto Verde nas relações externas. Europa ainda tem que encontrar o equilíbrio adequado entre geopolítica e ecológica. O acordo com o Mercosul é o primeiro teste.

## Referências bibliográficas

ARAÚJO, E. Now we do. On politics and religion in Brazil after the recent presidential election, **The New Criterion** vol. 37, n. 7, 2019.

BORRELL, J. **América Latina – Europa. La “otra” relación transatlántica** (Análisis Carolina 51). Madrid: Fundación Carolina, 2020.

BORRELL, J. **Latin America and the Caribbean**: Speech by High Representative/Vice-President Josep Borrell at the European Parliament, Brussels, 20/01/2021 <https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/91753/latin-america-and-caribbean-speech-high-representativevice-president-josep-borrell-european>

COMISIÓN EUROPEA. Documento de reflexión sobre el encausamiento de la Globalización. Brussels: UE, 2017.

EUROPEAN COMMISSION. Trade for all. Towards a more responsible trade and investment policy. Brussels: European Commission, 2015.

EUROPEAN COMMISSION. An Open, Sustainable and Assertive Trade Policy; COM(2021) 66 final, Brussels, 18.2.2021

EUROPEAN UNION. Special Eurobarometer 491. Europeans’ attitudes on Trade and EU trade policy. May 2019 (fieldwork). Summary. Brussels: EU, 2019.

EU-Mercosur statement on Sustainable Development at EU27-LAC Informal Ministerial Meeting, Berlin, 14 December 2020

[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT\\_20\\_2424](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_20_2424)

FIGUEIREDO, J. & OLIVEIRA, E. (2020). Acordo UE-Mercosul pode acrescentar R\$ 500 bi ao PIB, mas está em risco por política ambiental, **O Globo**, 17 de outubro.

GALARRA CORTÁZAR, N. (2019). El Brasil de Bolsonaro, villano ambiental planetario, *El País* 29 de julho. [https://elpais.com/internacional/2019/07/28/actualidad/1564267856\\_295777.html](https://elpais.com/internacional/2019/07/28/actualidad/1564267856_295777.html)

GIELOW, I. Bolsonaro atrai ação estrangeira ao transformar coronavírus na nova Amazônia. *Folha de São Paulo*, 08 de março, 2021. <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2021/03/Bolsonaro-atrai-acao-estrangeira-ao-transformar-coronavirus-na-nova-amazonia.shtml>

GREGORY, D. & PANZINI, F.S. Acordo Mercosul-União Europeia: uma perspectiva do setor empresarial brasileiro. In: R.Themoteo (org.), **O novo acordo Mercosul-União Europeia em perspectiva**. Rio de Janeiro, Konrad Adenauer Stiftung, 2020. pp.153-164.



RAINFOREST FOUNDATION NORWAY. European public opinion on Mercosur, deforestation and climate financing. A YouGov survey for Rainforest Foundation Norway. 2021. Disponível em: <https://www.regnskog.no/en/news/european-public-opinion-opposes-mercosur-trade-deal>

URIBE, G. (2019a). 'Interesse na Amazônia não é no índio nem na porra da árvore', diz Bolsonaro. *Folha de São Paulo*, 01/10.

URIBE, G. (2019b). Bolsonaro diz que Macron e Merkel não têm autoridade para discutir questão ambiental. *Folha de São Paulo*, 04 de julho.

ZELICOVICH, J. Usos estratégicos de las negociaciones comerciales internacionales en un orden de hegemonías en disputa. *Brazilian Journal of Int.* vol. 7, n. 3, pp. 692-717, 2018.

---

**Detlef Nolte** · Doutor (ciência política); pesquisador associado do Instituto Alemão de Estudos Globais e de Área (GIGA) e do Conselho Alemão de Relações Exteriores (DGAP); professor adjunto de Ciência Política da Universidade de Hamburgo, membro honorário do Instituto de Iberoamérica da Universidad de Salamanca; ex-diretor do Instituto GIGA de Estudos da América Latina (ILAS) (2006-2018). Publicações recentes: Nolte, Detlef e Brigitte Weiffen (eds.), *Regionalism under Stress: Europe and Latin America in Comparative Perspective* (Londres e Nova York: Routledge 2021); *Das cúpulas às planícies: a crise do regionalismo latino-americano*. Política da América Latina 12 (2021) 1, 181-192; Nolte, Detlef e Clarissa Correa Neto Ribeiro. 2021. Mercosul e a UE: O falso espelho. *Lua Nova. Revista de cultura e política* 112, 87-122. Contato: [detlef.nolte@giga-hamburg.de](mailto:detlef.nolte@giga-hamburg.de) e [nolte@af.dgap.org](mailto:nolte@af.dgap.org)

**Miriam Saraiva** possui graduação em História pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (1981), mestrado em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (1990) e doutorado em Ciência Política pela Universidad Complutense de Madrid (1995). É Professora Titular e Procientista da Universidade do Estado do Rio de Janeiro do Departamento de Relações Internacionais e do quadro permanente do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais. É bolsista de Produtividade em Pesquisa do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e é líder do Gr. Pesq Integração na América do Sul e o papel do Brasil. Foi Visiting Fellow no Instituto Universitário Europeu (Florença/Itália) entre 2002 e 2003 e Fellow da Cátedra Rio Branco, University of Oxford em 2013. É atualmente coordenadora do Laboratório de Estudos sobre Regionalismo e Política Externa/UERJ e chair da Seção Europa-América Latina da Latin American Studies Association (LASA). Desenvolve seu trabalho na área de Relações Internacionais, com ênfase nos seguintes temas de política externa e integração regional: política externa brasileira, Mercosul e relações Brasil-Argentina, inter-regionalismo União Europeia-América Latina, integração sul-americana.



# Outlook for the EU-Mercosur agreement and Brazil's role

---

Detlef Nolte  
Miriam Gomes Saraiva

## Foreword: 20 years is nothing at all

As a Carlos Gardel song says, 20 years is nothing. In June 2019 the European Union and Mercosur entered into a strategic partnership agreement based on free trade between the two blocs. The agreement has yet to be approved by the EU governments and the European Parliament. A first historic landmark agreement between the EU and Mercosur was signed in 1995, but despite early success in cooperation and political dialogue, negotiations for liberalizing trade only took place four years later, in 1999. Negotiations were interrupted and resumed more than once over a twenty-year period. They outlived the terms of office of four Brazilian presidents.

After 39 rounds of negotiations (since 2010) and having overcome a number of obstacles, finally, on June 28, 2019 both parties, to the surprise of many observers, reached a consensus on the terms of a free trade agreement. At first, the winding-up of negotiations between the EU Commission and Mercosur was celebrated with enthusiasm, forgetting, however, that the conclusion of such negotiations was due to an extraordinarily favourable political constellation on both sides of the Atlantic.

After signing the agreement with Canada and finalizing discussions with Japan, the EU Commission members who concluded their mission

also wished to press ahead in liberalizing trade with Mercosur. Trade negotiations between the two blocs comprised a broader trade strategy, as set out in an EU document dated October 2015. The document stated that European companies were globally competitive, and therefore the EU could benefit from a greater international commitment (EU, 2015). Yet, the document admitted that the EU had to compete with China and the United States, and the agreement with Mercosur was deemed to be the missing link in the chain of FTAs entered into with Latin America, complementing the agreements with the Andean Community, Central America, Chile and Mexico.

The agreement was part of a “smooth strategy” (ZELICOVICH, 2018, p. 704) by the EU “to increase its power, seeking to become a pivotal actor in *La preservación del libre comercio*,” and to defend a global order based on rules to counter the globalization crisis and the United States’ protectionist inclinations. A document reflecting on globalization (CE, 2017, p. 16) supported that “as the largest single market, the largest commercial and investing power and the largest supplier of aid to the world’s development, Europe can conform to the global normative code”.

Under these circumstances, it was very convenient for the heads of European governments present at a G20 Summit in Osaka to announce the successful outcome of negotiations with Mercosur. There, Europeans met with Brazilian President Jair Bolsonaro and Argentine President Mauricio Macri who also sought to take advantage of the agreement for their own purposes. President Macri faced stiff competition for his re-election in October (which failed). As for the new Brazilian president, there was still no clear definition of his foreign policy. The agreement between the EU and Mercosur gave credibility to the announced greater opening by the Brazilian economy and should provide improved export opportunities for Brazilian agriculture. In this perspective, the free trade agreement with the EU was part of a Mercosur realignment under liberal auspices.

As soon as the dust of the outcome of negotiations settled, the first critical voices were heard from both sides of the Atlantic. Since then, the

process of finalizing and signing the agreement has stalled. What are the reasons behind this change in scenario? How to break this stalemate?

## Changes in Europe after signing the agreement of principles

After the agreement was signed, many changes occurred on the European stage. The Commission's members were replaced, and it came to include a group active in environmental protection. The European Green Pact influenced foreign policy with the aim of using the EU's economic clout to create environmental standards. A 2021 Commission document explained that "As reflected in the European Green Deal, combating climate change and environmental degradation is the EU's top priority" (EC, 2021, p. 12). Regarding a slowing-down in negotiations with Mercosur, the EU Commission asserted: "In the case of Mercosur, a dialogue is ongoing on enhancing cooperation on the sustainable development dimension of the Agreement, addressing the implementation of the Paris Agreement and deforestation in particular" (EC2021, p. 19).

Europe has become "greener" in recent years. This applies to the European Parliament's composition and to the presence of green parties in governments of European countries. Other political parties have become more sensitive to environmental issues. For European citizens, protecting environmental and health standards in trade policies has grown in importance. In May 2019, shortly before the EU entered into the agreement with Mercosur, the Eurobarometer conducted a special survey on the attitudes of Europeans towards international trade and EU trade policy (EU, 2019). Questioned on what should be the EU trade policy's main priorities for the coming years, job creation in the EU remained a priority for 54% of respondents (as compared with 61% in 2010). But the second priority mentioned was to make sure that EU health and environmental standards would be respected. This option was supported by 50% of respondents and has undergone a substantial increase of

20 percentage points since 2010 (EU, 2019, p. 19). The survey results suggest a tension between safeguarding economic interests and a demand to emphasise the relevance of environmental issues in trade agreements.

The “greener” or ecological inclination of European public opinion and politics provides the reason for the deterioration of Brazil’s image in Europe. The reorientation (or rather, the dismantling) of the Brazilian government’s environmental policy and forest fires in the Amazon region fuelled mobilization against the EU-Mercosur agreement. It also makes it difficult for agreement supporters to publicly articulate this support.

A private coalition has been formed in Europe against the agreement, which includes an agricultural lobby (especially the livestock area), centre-right allied parties, opponents of globalization, environmental activists, and (green) parties close to them. The debate on the agreement shows that it is much easier to mobilize resistance than to activate the sectors that could benefit from the agreement. The industrial sectors, who are the chief beneficiaries of the agreement, speak up much less than European cattle breeders. Although European trade is largely intra-European, it is sometimes forgotten that European prosperity also depends on exports outside Europe. Hence, a restrictive trade policy contradicts basic European interests.

## **A controversial agreement**

The agreement between Mercosur and the EU has sparked passionate debates that, according to their starting point, give rise to different responses. From the geopolitical and geoeconomic viewpoint, support for the agreement prevails. From the perspective of the Amazon region’s ecology and protection, rejection is almost unanimous. From a commercial perspective, opinions are divided between those who would profit and those who would lose from a trade agreement on both sides of the Atlantic. In Europe the agricultural lobby (although not all agricultural sectors are against the agreement) spares no efforts in mo-

bilizing against the agreement. In Latin America, more industrialized sectors (with nuances) are opposed to a free trade agreement, while exporters of agricultural goods are in favour of it.

At the government level, however, opinion on Mercosur is quite strong in supporting the agreement (with some ambiguities in the Argentine government). In the European view, there are varying positions with governments in favour and others having reservations. At first glance, it seems that while there is a greater number of players involved in the debate in Europe, in Mercosur countries it is the governments that voice their opinion on the agreement.

On both sides of the Atlantic, albeit more strongly in Europe, civil society is mobilized against the agreement. A large “Stop EU-Mercosur” coalition was organized in Europe, comprising over 400 civil society organizations and social movements from Europe and South America. Favouring this alliance, over 2 million people signed numerous petitions against the agreement by participating organizations. In Brazil, 34 NGOs are part of this alliance. A Brazilian Front was formed against the European Union-Mercosur Agreement, composed of roughly 120 NGOs. Brazilian civil society criticizes the agreement, deeming it to be “neo-colonial” and alleging that it “would threaten Brazilian development”.<sup>1</sup> Among the problems alluded to, the agreement would allegedly encourage a disorderly expansion in the production of agricultural and mineral commodities; it would not provide a means to implement sustainable development; it would open areas for unequal competition among domestic and European companies in government procurement; and it would not address environmental issues as an imperative clause for the agreement to remain in force.<sup>2</sup>

---

1 Civil Society articulates with euro deputies against European Union-Mercosur Agreement. *Brasil de Fato*, 2/25/2021. <https://www.brasildefato.com.br/2021/02/25/sociedade-civil-se-articula-com-eurodeputados-contr-a-acordo-uniao-europeia-mercosul>.

2 On the Front's position, go to <http://www.rebrip.org.br/publicacoes/carta-aberta-o-acordo-mercosul-uniao-europeia-bloqueia-o-futuro-do-brasil-15e3/>.

According to recent public opinion polls, the Mercosur agreement will face major reservations in Europe as long as doubts on the Brazilian government's willingness to protect the Amazon Forest are not dispelled. A January 2021 survey by Norway's Rainforest Foundation, which included 12 European countries, inquired after a manipulative introduction: "To what extent do you agree or disagree that [your country] should demand a halt to deforestation in the Amazon before the agreement can be ratified (approved), even if this would reduce European exports to the South American countries?" A majority of three quarters of respondents confirmed their agreement to refuse the agreement's approval (varying from 60% to 85% in the 12 countries).

The Amazon rainforest has a symbolic importance in Europe. Images of the burning tropical forest are heartrending. And President Bolsonaro is the perfect villain in environmental protection history. *El País* (GALARRA CORTÁZAR, 2019) has dubbed him "the planet's environmental villain". There is no doubt that there are justifiable concerns behind the widespread mobilization against the EU-Mercosur agreement. Nonetheless, sometimes its critics give the impression that thwarting the deal will solve all the problems related to it. The agreement has become the scapegoat for all evils, including the Amazon region's deforestation. Rejecting the deal is like saving humanity with a silver bullet. However, the Amazon rainforest will not be safer in the absence of an agreement, nor will Brazil export less meat or soybeans. Nor will Bolsonaro be removed from office if the agreement is not approved. Europeans will sleep in peace, but Europe will exercise less influence on Brazilian politics.

Stopping EU-Mercosur is a negative campaign that mobilizes many forces. Yet, there can be no assurance that positive changes will be forthcoming as a result of its rejection; neither are possible adverse side effects being considered. The problem that weighs on many studies on the EU-Mercosur agreement is that they overestimate negative repercussions. In addition, they do not take into consideration the costs of al-



ternative scenarios. What would happen if the EU and Mercosur did not come to an agreement, and, instead, Mercosur intensified its trade relations with China? Would the climate, the environment and the Amazon rainforest be better protected? Would the trend towards primary activities be reversed and would the Brazilian economy be better protected?

## **Shifts in the Brazilian position during the Temer and Bolsonaro administrations**

What has changed in Brazil that facilitates entering into an agreement? During the 2000s, further talks were hampered by the election of governments sceptical of the liberal economic agenda in Argentina and Brazil. In 2007, however, the Strategic Partnership Agreement between the EU and Brazil was signed, signalling a shared vision of multilateralism at a regional and international level. Albeit such an approach took place outside Mercosur, one of the European expectations in connection with the partnership was to involve discussions for liberalizing trade with the bloc. Negotiations began to move slowly as of 2011. However, as negotiations on the agreement progressed, the EU-Brazil partnership started to lose momentum. The last summit between the EU and Brazil took place in 2014. With President Temer in power, while the partnership became less relevant in Brazilian (and EU) foreign policy, discussions for liberalizing trade prospered. President Temer expected to convert the agreement into a landmark of his administration.

At the end of the Temer administration, negotiations were practically concluded. As estimated in his proposed government plan, the beginning of Jair Bolsonaro's presidential term in 2019 implied intensifying liberal economic guidelines, making way for the last adjustments to the agreement. The Ministry of the Economy played a leading role in the discussions, which were aided by several factors. The weakening of Brazilian infrastructure companies, following accusations of corruption that occurred in previous years, paved the way for greater flexibility

in Brazil in a field that has always been dear to its participants: public works tenders.

Bolsonaro's team in charge of the economy considered the agreement a priority for foreign policy and predicted that, over 15 years, it could add billions to the Brazilian GDP, expand trade relations by R\$ 1 trillion, and raise the volume of investments by R\$ 450 billion (FIGUEIREDO; OLIVEIRA, 2020).

## **The Bolsonaro administration's internal break-up and its impact on the EU agreement**

The Bolsonaro administration brought together very different sectors, among them ultra-right wingers such as former foreign minister Ernesto Araújo and Bolsonaro himself, conservative evangelicals, financial market liberals in charge of the economy, the nationalist military, rural exporters of commodities, illegal groups operating in the Amazon such as squatters, prospectors and loggers. Hence, a government was formed that defended economic liberalism (although with numerous *caveats*), with an anti-democratic profile and a conservative mentality.

This group's diversity is reflected in foreign policy. Devising and implementing foreign policy gave way to an *ad hoc* outlook among different players, focusing both on an anti-system, conservative foreign policy as well as on segmented pragmatic interests. The Ministry of Foreign Affairs (Itamaraty) lost its central role in the process. As for the Mercosur-European Union agreement, the groups were divided.

Signing the agreement did not lead to improving Brazil's relations with the EU. When Bolsonaro stepped into office as President, the strategic partnership between both parties was already dismantled, and he buried it. During the electoral campaign, the then candidate had already projected the image of an ultra-right politician whose campaign was inspired by opposition to environmental protection, native populations

and gender policies. His foreign policy broke with Brazilian diplomatic traditions – such as supporting multilateral solutions to global problems – and exhibited controversial international preferences that reflected the influence of conservative ideologies in his inclinations.

The chief ideological pillar in the Bolsonaro administration's foreign policy is anti-globalism, which is in stark contrast to the EU's position in favour of global normativity. According to former foreign minister Ernesto Araújo, Brazil was to join the opponents of “globalism”, in order to advocate traditional “western values” (ARAÚJO, 2019). In his view, globalism included climatism – an ideology that purportedly supported a need to act politically to reduce the impacts of climate change. Climatism would allegedly victimize Brazil for containing most of the Amazon rainforest in its territory. In its crusade against “climatism” the Brazilian government has taken a stand against multilateralism and adopted positions on environmental issues that are opposed to those of Europe. During the electoral campaign, Bolsonaro went as far as stating that he would withdraw from the Paris Accord, which was not confirmed later on.

In this scenario, the environmental issue has become the key obstacle to the EU-Mercosur Agreement. The good pace of negotiations slowed down owing to the indirect effects of the fires in the Amazon region, and the Ministry of the Economy's liberal pragmatism was confronted by a lack of political tact on the part of the president and his closer ideological entourage. His anti-globalist views were articulated with a previous doctrine by the military dictatorship, which deems the Brazilian sovereignty over the Amazon region as constantly under the threat by the obscure interests of foreign powers. Bolsonaro appointed Ricardo Salles as Minister of the Environment – an opponent of climate protection who is allied to groups that oppose environmental protection and work towards dismantling Brazilian protective institutions in the region. Salles dismantled environmental protection agencies, dismissed directors and placed political nominees in their stead. He is in

favour of indigenous lands being occupied by informal, often illegal, prospectors (*garimpeiros*). He spread criticism of and curtailed funding to non-governmental organizations operating in the region. He was responsible for dismantling the Amazon Fund's management committee, which is based on funds chiefly from Norway and also from Germany. Salles attended the Madrid COP 25 as head of the Brazilian delegation and blocked discussions on regulating the creation of a carbon market.

On a first glance at the connection between Bolsonaro's electoral supporters and his foreign policy's areas of interest, the denial of environmental protection may be attributed to the military, to squatters, prospectors and loggers in the Amazon region; to opposition of multilateral organizations to anti-globalists; to negotiating free trade agreements throughout Mercosur, such as the agreement with the EU, to liberals from the Ministry of the Economy, and to exporters of commodities, as represented by the Ministry of Agriculture.

Although Bolsonaro's administration does not speak out against the Mercosur-EU agreement – on the contrary, it always appears to be favourable to it – control over the Amazon region seems more important to the president as it involves important players among his political allies, not to mention his own convictions. Since the time of the military dictatorship, the Armed Forces have expressed strategic concerns on the Amazon region's sovereignty, and have pointed out foreign powers interested in separating the region from Brazil. To make matters worse, in 2020 the Armed Forces published the “Defence Scenarios 2040” report, which mentions the likelihood of France sending troops to Guyana, motivated by ambitions related to the Amazon region (GIELOW, 2021). The Armed Forces have also found the task of defending the Amazon region a good argument to request an increased defence budget.

To representatives of the ultra-right, with stress on the president himself, former Foreign Minister Ernesto Araújo and Minister of the Environment Ricardo Salles, anti-globalism and climatism are the yardstick for the relationship with the outside world. With populist in-

tentions, President Jair Bolsonaro made his foreign policy a political platform to cater to his support base. Speaking to informal prospectors (*garimpeiros*), he asserted that “The [foreigners’] interest in the Amazon region is not in the native peoples or in the blasted tree, it is in the mining activity,” and that foreign companies were allegedly responsible for deforestation (quoted by URIBE, 2019a). In a speech to farmers among his rural supporters, he said that Emmanuel Macron and Angela Merkel had no authority to discuss Brazilian environmental issues (quoted by URIBE, 2019b). In addition, Araújo, when he took over as Foreign Affairs Minister, reduced the team dedicated to the environment and asserted that he would reinforce the “agenda against ideological environmentalism”.<sup>3</sup>

If the idea of sovereignty pleases the military, implementing the agreement jointly with a more responsible environmental policy pleases other sectors. Despite the involvement of squatters (*grileiros*) – also represented in the Congressional agribusiness lobby – in destroying the Amazon region, the National Agriculture Confederation documented its favourable position to the agreement. Agriculture Minister Teresa Cristina sought to strengthen ties with Portugal during its term in the EU’s presidency, and thus move forward to formalize the agreement.

On the one hand, the National Confederation of Industry indicated that, by virtue of the agreement, Brazil could increase its sales of industrial goods benefited by a 23.6% cut in taxation (FIGUEIREDO; OLIVEIRA, 2020). On the other hand, the agreement will bring competitive pressure to a number of Brazilian industrial sectors, which will have to adapt to it. According to Gregory and Panzini (2020, p. 158), the “principle of special and differentiated treatment employed in the discussions, according to which market access occurs more rapidly in the EU than in Mercosur,” was the main cause of corporate support to the agreement.

---

3 Itamaraty reduces the environmental area’s importance in Brazilian diplomacy. *Correio Braziliense*, 8/10/2020.

## The agreement's geopolitical dimension

Trade agreements must first of all be based on strategic guidance and not depend so much on the government of the day. There are windows of opportunity that must be exploited before they close down again. If the EU-Mercosur agreement is not finalized due to European reservations against Bolsonaro, there is no assurance that the option of an agreement will continue to exist under a successor who is more sympathetic to Europeans. It is no coincidence that the agreement's negotiations have been protracted for so long. This reflects the difficulty of finding a compromise.

For the EU's Senior Representative for Foreign Affairs and Security Policy, Josep Borrell (2020, p. 4),

The EU-Mercosur accord must not be seen as a mere free trade instrument [...]. It has a profound geopolitical meaning: it is a tool permitting both regions to face the rising confrontation between the United States and China, whereby both Latin America and the EU run the risk of falling into a position of strategic subordination.”

The EU rejecting the agreement could be construed as a withdrawal by Europe from Latin America and a weakening of the EU's international position on trade issues. China will conclude trade agreements, even without the EU's strict environmental requirements. Borrell was very clear about this in a speech to the European Parliament in January 2021, when he complained that the EU cannot say that it wishes to commit itself and work jointly with the region's countries, and at the same time not ratify the Mercosur agreement. Borrell goes straight to the point:

From our side we cannot become a geopolitical power – [which] we claim every day that we are, or we want to be – without a strong presence in

Latin America and the Caribbean. If we do not reinforce our relations with the region, others will do so (BORRELL, 2021).

From a European viewpoint, Brazil is too important for relations to depend solely on Bolsonaro and on fires in the Amazon rainforest. It is no coincidence that there is a strategic partnership between the EU and Brazil, albeit inactive. Partners are required in order to strengthen the EU's strategic independence.

## What to do?

What to do to advance the agreement? Protecting the environment and tackling climate change are not exclusively a European concern, although Europeans are pleased to serve as role models. These are topics of interest to the majority of citizens and to many businessmen and politicians in Europe as well as in Mercosur. In July 2020, former Brazilian foreign ministers and ministers of the economy published a joint letter proposing a green recovery in the economy that brings attention, among others, to the damage that the government's environmental policy is causing to commercial relations with traditional partners and to foreign investors in Brazil.<sup>4</sup> This mutual interest should be reflected in the agreement between the EU and Mercosur or in additional statements.

According to the EU Commission "The EU Free Trade Agreements (FTAs) are platforms for an improved cooperation that promotes our values and interests" (EC, 2021, p. 9). This platform does not exist without an agreement. The agreement encourages the expansion and deepening of environmental protection networks between South America and Europe, conducive to reasserting absolute sovereignty over the en-

---

4 Former Central Bank presidents and former finance ministers divulge a letter for the economy's green recovery. Folha de São Paulo, 7/14/2020. <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/07/ex-ministros-da-fazenda-cobram-retoma-da-verde-e-desmatamento-zero.shtml>.

vironment throughout Brazil. It would be important for Mercosur to encourage players in society that are favourable to the agreement to step forward and give rise to an interchange with their counterparts in Europe. It is necessary to start a sincere bi-regional dialogue that questions stereotypes.

In the discussion on imports of agricultural goods from Mercosur, black and white pictures are produced and stereotypes are created. Agriculture in Mercosur purportedly harms the environment, is responsible for the tropical forest's destruction and is in the hands of large landowners. In turn, European agriculture allegedly cares for the environment with smallholders who are exposed to unfair competition by South American farmers. This is a false image. For years European agricultural policy has favoured large landowners, and farmers have repeatedly resisted environmental requirements. Product quality is neglected in the debate. It is possible that a number of South American agricultural goods are of better quality than European ones. It is symptomatic that the debate focuses on beef imports, in which Mercosur will have a minimal share in European post-agreement consumption; while soy imports that feed cattle in the European agrobusiness is subject to fewer discussions.

The solution to move forward is a *plus* agreement. It is much more difficult to change the agreement's text, as in this case other components would have to be renegotiated, and the outcome would be unclear. Yet, the agreement may be complemented with additional covenants or provisions, or with an environmental protection clause (as there have already been democratic clauses in commercial agreements with third-party States) that reciprocally bind the agreement's effectiveness to compliance with relevant international standards. The EU-Mercosur Declaration on Sustainable Development within the framework of the informal EU27-LAC ministerial meeting in December 2020 is already a step in the right direction. Both sides "expressed their conviction that the Agreement should be implemented in such a way so as to provide benefits to both sides in the economic, social and environmental dimen-



sions of sustainable development”. And we reaffirm our commitment to implement the commitments included in the agreement, with emphasis on the Paris Accord.

Brazil is too politically and economically relevant to be marginalized in European foreign policy. It is not an easy partner at this point in time, yet other Latin American governments (such as those of Argentina and Mexico) have adopted sovereign guidance and categorically reject any interference in internal affairs. From a pragmatic point of view, this moment could be an opportune time to circumnavigate the agreement’s escarpments between the EU and Mercosur, and find a satisfactory and constructive solution to the problems of implementing the Paris Accord and protecting the Amazon rainforest.

The Brazilian government finds itself in a complex position and could therefore take European concerns into consideration. On the other hand, Europe must understand clearly that this cannot be a unilateral dictate. The only alternative is a dialogue on an equal basis. This dialogue should not be limited to governments and should include economic and social players. Nor should it be a bilateral dialogue between the EU and Brazil, but a dialogue between the EU and Mercosur. Possibly a “Green Dialogue” mechanism could be created between the EU and Mercosur. Agreements could be devised under this title to put in place climate goals and reduce deforestation, which not only poses a problem for Brazil but also affects other member countries. But by means of this mechanism issues such as soil sealing and forest annihilation in Europe should also be discussed, as well as responsibility by European companies for deforestation in other regions in the world.

European trade policy faces a dilemma. On the one hand, it intends to support the EU’s geoeconomic and geopolitical interests, yet it must also serve as an instrument ensuring application of the Green Pact’s basic principles in foreign relations. Europe has yet to find the correct balance between geopolitics and ecopolitics. The agreement with Mercosur is the first test.

## Bibliographical references

ARAÚJO, E. Now we do. On politics and religion in Brazil after the recent presidential election, *The New Criterion* vol. 37, n. 7, 2019.

BORRELL, J. *América Latina – Europa. La “otra” relación transatlántica* (Analysis by Carolina 51). Madrid: Fundación Carolina, 2020.

BORRELL, J. *Latin America and the Caribbean*: Speech by High Representative/Vice-President Josep Borrell at the European Parliament, Brussels, 1/20/2021 <https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/91753/latin-america-and-caribbean-speech-high-representativevice-president-josep-borrell-european>

EUROPEAN COMMISSION. Documento de reflexión sobre el encausamiento de la Globalización. Brussels: EU, 2017.

EUROPEAN COMMISSION. Trade for all. Towards a more responsible trade and investment policy. Brussels: European Commission, 2015.

EUROPEAN COMMISSION. An Open, Sustainable and Assertive Trade Policy; COM (2021) 66 final, Brussels, 2.18.2021

EUROPEAN UNION. Special Eurobarometer 491. Europeans’ attitudes on Trade and EU trade policy. May 2019 (fieldwork). Summary. Brussels: EU, 2019.

EU-Mercosur statement on Sustainable Development at EU27-LAC Informal Ministerial Meeting, Berlin, December 14, 2020. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT\\_20\\_2424](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_20_2424).

FIGUEIREDO, J. & OLIVEIRA, E. (2020). Acordo UE-Mercosul pode acrescentar R\$ 500 bi ao PIB, mas está em risco por política ambiental, *O Globo*, October 17.

GALARRA CORTÁZAR, N. (2019). El Brasil de Bolsonaro, villano ambiental planetario, *El País*, July 29. [https://elpais.com/internacional/2019/07/28/actualidad/1564267856\\_295777.html](https://elpais.com/internacional/2019/07/28/actualidad/1564267856_295777.html)

GIELOW, I. Bolsonaro atrai ação estrangeira ao transformar coronavírus na nova Amazônia. *Folha de São Paulo*, March 8, 2021. <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2021/03/Bolsonaro-atrai-acao-estrangeira-ao-transformar-coronavirus-na-nova-amazonia.shtml>.

GREGORY, D. & PANZINI, F. S. Acordo Mercosul-União Europeia: uma perspectiva do setor empresarial brasileiro. In: R. Themoteo (org.), *O novo acordo Mercosul-União Europeia em perspectiva*. Rio de Janeiro, Konrad Adenauer Stiftung, 2020. pp.153-164.

RAINFOREST FOUNDATION NORWAY. European public opinion on Mercosur, deforestation and climate financing. A YouGov survey for Rainforest Foundation Norway. 2021. Available at: <https://www.regnskog.no/en/news/european-public-opinion-opposes-mercotur-trade-deal>

URIBE, G. (2019a). 'Interesse na Amazônia não é no índio nem na porra da árvore', diz Bolsonaro. *Folha de São Paulo*, October 10.

URIBE, G. (2019b). Bolsonaro diz que Macron e Merkel não têm autoridade para discutir questão ambiental. *Folha de São Paulo*, July 4.

ZELICOVICH, J. Usos estratégicos de las negociaciones comerciales internacionales en un orden de hegemonías en disputa. *Brazilian Journal of Int.* vol. 7, n. 3, pp. 692-717, 2018.

---

**Detlef Nolte** - Doctor (political science); associate fellow at the German Institute for Global and Area Studies (GIGA) and the German Council on Foreign Relations (DGAP); deputy professor of Political Science at the University of Hamburg, honorary member of Instituto de Iberoamérica at Universidad de Salamanca; former director of GIGA Institute for Latin America Studies (ILAS) (2006-2018). Recent Publications: Nolte, Detlef and Brigitte Weiffen (eds.), *Regionalism under Stress: Europe and Latin America in Comparative Perspective* (London & New York: Routledge 2021); *From the Summits to the Plains: The crisis of Latin American Regionalism*. *Latin American Policy* 12 (2021) 1, 181-192; Nolte, Detlef, and Clarissa Correa Neto Ribeiro. 2021. Mercosur and the EU: The false mirror. *Lua Nova. Revista de cultura e política* 112, 87-122. Contact: [detlef.nolte@giga-hamburg.de](mailto:detlef.nolte@giga-hamburg.de) and [nolte@af.dgap.org](mailto:nolte@af.dgap.org)

**Miriam Saraiva** is a graduate in History from Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (1981), a Master in International Relations from the same University (1990) and a Ph.D. in Political Science from Universidad Complutense de Madrid (1995). She is Full Professor and Pro-scientist at the Department of International Relations of Universidade do Estado do Rio de Janeiro, and a permanent staff member in the International Relations Graduate Program. Saraiva is a Research Productivity scholar at Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) and is the leader of Research Integration Group in South America and the role of Brazil. Was a Visiting Fellow at the European University Institute (Florence, Italy) between 2002 and 2003 and a Fellow at the Rio Branco Chair, University of Oxford in 2013. Currently serves as coordinator of Laboratório de Estudos sobre Regionalismo e Política Externa/UERJ and chair at the Europe-Latin America Chapter of the Latin American Studies Association (LASA). Undertakes activities in the area of International Relations, with emphasis on the following topics of foreign policy and regional integration: Brazilian foreign policy, Mercosur and Brazil-Argentina relations, European Union-Latin America inter-regionalism, South American integration.



## Economia circular como chance para o diálogo Brasil-Europa

---

Peter Kurth  
Rubens Herbert Aebi

A ideia de querer preservar um ambiente em que vale a pena viver é antiga demais para ser uma questão política originalmente verde. *Conservare* em Latim, do qual derivamos também o termo conservador, pode ser igualmente traduzido como *preservar algo em seu contexto*.

Transferido para o ambiente humano, isso inicialmente significaria reconhecer, por um lado, que não estamos (mais) agindo em um espaço vazio com as nossas intervenções no meio ambiente e, por outro, que essas intervenções põem em perigo o contexto geral que tem se tornado frágil.

Isso nem sempre foi assim. A intervenção do homem no meio ambiente é uma parte essencial da receita para o sucesso do desenvolvimento humano. Desde o início de sua era, os seres humanos intervêm no ambiente existente, mudando-o em seu benefício.

Durante o período absolutamente predominante da história da evolução humana, a natureza ou o ambiente que os cerca tem pouco se importado com isso. Afinal, o mundo como um todo não sofreu, de maneira alguma, um desequilíbrio duradouro de tal forma a fazer com que o ser humano se despojasse de sua base de existência.

Se olharmos sem sentimentalismo para o passado: nossos ancestrais, sem dúvida, teriam feito isso em maior escala, mas eram simplesmente poucos demais. Enquanto se estimava que 200 milhões de pessoas povoavam a terra no início da Era Cristã, elas eram *apenas* 500 milhões no começo da Revolução Industrial.

E o homem ainda não dispunha dos meios *certos*. A proverbial serra era muito pequena para o galho em cima do qual estava sentado. É verdade que os seres humanos já eram capazes de desmatar toda a região do Mediterrâneo na Antiguidade romana, em consequência do crescimento econômico e populacional, mudando-a até os dias de hoje. No entanto, isso não punha em perigo sua base de existência global.

A Industrialização mudou isso abruptamente: no decorrer do progresso, a população cresceu rapidamente em um piscar de olhos em comparação com a história anterior do desenvolvimento humano. Em 1970, apenas 200 anos após a invenção da máquina a vapor, a população mundial já somava 3,7 bilhões. Na virada do milênio, eram 6,1 bilhões, hoje somos cerca de 7,8 bilhões e em 2050 estaremos perto de 10 bilhões.

Assim, há cada vez mais pessoas sentadas em cima do galho, e enquanto isso a serra recebeu uma corrente e um motor.

Enquanto papel, vidro e ligas metálicas eram o mais complexo em termos de matérias-primas não naturais produzidas pelo homem para seu benefício em milhares de anos, mais e mais materiais foram adicionados para cada vez mais conveniências.

Ainda os nossos tataravôs conseguiam construir uma casa inteira a partir de apenas uma dúzia de matérias-primas diferentes: madeira, pedra, argila, cal, palha, ferro, cobre, vidro – pronto, não havia muito mais do que isso. Atualmente, já existem 60 materiais diferentes em cada um de nossos telefones celulares apenas.

Isso em si ainda não é um problema. Por trás dos mais de 200 tipos de plásticos, por exemplo, existe outra grande variedade de aplicações diferentes e úteis.

O homem moderno, porém, corre perigo de tornar-se vítima de seu sucesso: cada vez mais rápido, cada vez mais prosperidade material relativa para um número cada vez maior de pessoas.

E nem todas as pessoas encontram-se perto do nível de consumo das sociedades ocidentais. O mundo consome, em média, cerca de 2,4

toneladas de matérias-primas per capita e ano. Na Alemanha, cerca de cinco vezes mais. Demasiadas? Se consumirmos matérias-primas: sim. Se as utilizarmos e as mantivermos em circulação: não.

Entretanto, o oposto de algo ruim não é automaticamente algo bom, também pode simplesmente ser ainda pior.

Um cenário apocalíptico, no qual a prosperidade alcançada globalmente é reduzida a um nível ambientalmente compatível através de medidas quaisquer que sejam, seria um exemplo disso. E é tão antissocial quanto irrealista. Mas como poderia ser uma solução?

Hoje, o consumo de materiais é globalmente um processo sobretudo linear. As matérias-primas são extraídas, transportadas, processadas e usadas como energia ou materiais na produção de bens. Uma vez que o ciclo de vida do produto chega ao fim, os bens que até recentemente ainda eram úteis se transformam em resíduos. Isso pode acontecer em poucos minutos no caso de embalagens, em poucos anos quando se trata de aparelhos elétricos, ou no caso de materiais de construção, somente após décadas.

O Banco Mundial estima que dessa forma sejam geradas anualmente cerca de 2 bilhões de toneladas métricas de resíduos urbanos e que essa quantidade vai se elevar em 70% para 3,4 bilhões de toneladas métricas até 2050. De acordo com um estudo da consultoria McKinsey, só os resíduos plásticos irão aumentar em 80% para 440 milhões de toneladas até 2030.

Se constatarmos, no entanto, que renunciar à prosperidade não é uma opção política realista e que apenas esforços para reduzir a geração de resíduos não são capazes de resolver o problema, temos que enfrentar esse desafio de maneira diferente.

Como contraponto à compreensão linear da economia apresentasse, assim, o conceito de uma abordagem circular à economia circular voltada para a sustentabilidade. O que isso significa? Inicialmente, nada de novo: desde machados de pedra e retalhos de pano até metais e resíduos de papel, os homens sempre usaram bens pelo maior tempo pos-

sível, reparando-os e reutilizando as matérias-primas que eles contêm para a fabricação de novos produtos. Durante muito tempo, as matérias-primas eram valiosas e controláveis.

O progresso tem nivelado isso em ambas as direções. Assim, por exemplo, apenas cerca de 5% do petróleo bruto é processado como plásticos. Apesar das flutuações nos preços do mercado mundial, o plástico também não é caro. Ambos os fatores garantiram sua marcha triunfal ao redor do mundo. Enquanto essa tendência continuar, a menos que o petróleo cru se esgote e o plástico se torne um bem de luxo, só poderemos ter uma vaga noção da água nos oceanos do mundo debaixo de um tapete de resíduos plásticos.

A imagem é vividamente plástica no sentido mais verdadeiro da palavra e ocupa, portanto, a maior parte do espaço na discussão pública. Não obstante, ela descreve apenas uma parte do contexto geral.

Impactos ambientais drásticos resultam de qualquer extração de matérias-primas da natureza. Soma-se a isso o alto volume de energia necessário para o processamento e a produção de bens.

Sem destruir as bases da prosperidade da espécie humana dentro das fronteiras globais, precisamos corrigir o rumo. O Dia Mundial da Exaustão é atualmente em agosto. A partir desse dia, a humanidade consome mais recursos renováveis do que a terra pode fornecer. Em 1970, esse dia ainda era em dezembro. 29 de dezembro de 1970. Desde então, temos consumido a crédito e serrado cada vez mais rápido o galho em cima do qual estamos sentados.

Isso se lê rapidamente, mas precisamos entender, livres de toda ideologia, que no momento atual a humanidade está atentando contra os fundamentos absolutamente existenciais da vida. E parece haver um consenso global de que mares cheios de plástico, ar poluído, solos contaminados, florestas destruídas e depósitos esgotados de matéria-prima não são uma imagem desejável para o futuro, a não ser em filmes distópicos de Hollywood.



Para deter e idealmente reverter essa tendência, é necessário que haja uma mudança imediata na forma como produzimos, consumimos e lidamos com resíduos.

Da perspectiva do fabricante, isso já começa com o desenvolvimento de produtos. Em linha com a responsabilidade do produtor, o design do produto deve estar orientado desde o início para a conservação de recursos, durabilidade, reparabilidade e reciclabilidade.

Um aparelho elétrico cuja bateria sequer pode ser substituída e que não vale a pena consertar, do ponto de vista da economia circular não pode ser mais barato, e sim, significativamente mais caro. O passivo ambiental não é suficientemente precificado no mercado de bens de produção em massa.

Da mesma forma, é preciso impedir o dumping ambiental na fabricação: se a fabricação não regulamentada e ambientalmente prejudicial de bens de consumo importados for simplesmente deslocada para o exterior, nada se ganha para o contexto geral. Então, para serem justos, os países importadores também poderiam deixar algumas toneladas de petróleo pesado se infiltrarem em seus próprios solos e rios como forma de solidariedade.

E, naturalmente, nós todos temos responsabilidade como consumidores. Através de nossa demanda, influenciamos a oferta de bens. Se pusermos qualidade acima de quantidade, consumirmos mais conscientemente e pesarmos nossas decisões de compra de acordo com outros fatores que não o preço e a rápida disponibilidade, muito já terá sido ganho.

Mas, acima de tudo, somos nós mesmos que, *na lixeira*, determinamos o caminho posterior de nossos resíduos sólidos. Se eles serão reintroduzidos no ciclo como material reciclável ou se irão se perder no lixo residual. Apenas pouco menos de um terço dos resíduos sólidos nos coletores de lixo residual da Alemanha de fato pertence ao lixo residual. Pouco menos de 40% são resíduos orgânicos, que se prestariam melhor à obtenção de energia e composto, e 27% são materiais recicláveis, como papel, vidro e plásticos.

Na Alemanha, trata-se, neste caso, do que é conhecido como reclamar sem motivo verdadeiro: na maioria das regiões do mundo, inexistente uma infraestrutura de destinação que ao menos garanta que os resíduos sólidos não afetem a saúde das pessoas e os mantenha fora da natureza, muito menos que os recicle da melhor forma possível.

Sem isso, os atores sempre encontrarão um caminho para se livrarem de seus resíduos. Nem que seja o rio mais próximo, como é tão frequente hoje em dia.

Um estudo certa vez avaliou a poluição de 1.350 rios em escala internacional. 90% de todo o lixo plástico entra nos oceanos do mundo a partir de apenas 10 rios.

Nesse aspecto, os agentes políticos e a administração são chamados à responsabilidade para estabelecer o marco regulatório de tal forma a possibilitar, de um modo geral, a implementação de uma infraestrutura de destinação adequada.

E nesse ponto, no mais tardar, fecha-se o elo entre política ambiental e econômica.

No exemplo da Alemanha, estamos falando de um faturamento de 84 bilhões de euros, mais de 10.000 empresas, mais de 300.000 empregos e 28 bilhões de euros em valor agregado. Todos os anos. O valor da produção tem aumentado dez vezes nos segmentos de coleta, tratamento e reciclagem de resíduos sólidos.

Isso já faz hoje da economia circular um fator econômico de peso em uma indústria totalmente sustentável, e só agora é que estamos começando a entender e a desatar todo o seu potencial.

Só a sua importância para o fornecimento de matérias-primas, especialmente matérias-primas escassas, caras e críticas, é imensa. Assim, por exemplo, uma tonelada de velhos telefones celulares contém mais ouro do que uma tonelada de minério de ouro. Então, por que não extrair essa matéria-prima dos resíduos ao invés da natureza? Como matéria-prima reciclada? Isso ofereceria muitas vantagens:

## 1. Disponibilidade

Que a Alemanha – como frequentemente se afirma – é um país pobre em matérias-primas aplica-se, obviamente, apenas a suas matérias-primas primárias. Mesmo nesse caso, não a todas elas – nós temos, sim, cascalho, areia, etc. –, mas quando se trata de materiais que basicamente podem ser reaproveitados, bem – olhe à sua volta: metais ferrosos e não ferrosos, plásticos de todo tipo, minerais. Caminhe por nossas cidades – a pobreza de matérias-primas tem um aspecto diferente.

Papel, por exemplo, já hoje é feito principalmente a partir de papel usado, e há muito tempo não utilizamos nossas florestas para esse fim.

## 2. Acessibilidade de preço

Esse é um ponto muito interessante, já que também tem a ver com rentabilidade e competitividade.

Esse critério, no entanto, é precisamente também a razão pela qual, apesar de toda a nossa capacidade técnica no uso prático de matérias-primas eficientes em termos de recursos, ainda não estamos tão avançados em todos os setores como gostaríamos e poderíamos estar.

Enquanto o silício, por exemplo, for um terço mais barato no mercado mundial do que aquele recuperado dos módulos solares usados, qualquer empresário irá usar as matérias-primas mais baratas.

Ou melhor, as aparentemente mais baratas, pois tanto o balanço climático como o energético falam de forma contundente contra o uso de matérias-primas primárias, mas eles não aparecem nas considerações econômicas.

Uma empresa que pensa no amanhã, entretanto, precisa estar preparada para o fato de que os preços das matérias-primas vão mudar, e uma política econômica que olha para o futuro também se esforçará em criar condições gerais que impeçam a migração de empregos.

### **3. Um terceiro critério se tornará, de qualquer forma, muito mais importante: a energia necessária para a fabricação de produtos.**

A fabricação de produtos de alumínio a partir de sucata de alumínio economiza 95% da energia que teria que ser usada na produção convencional a partir de bauxita. Para o cobre, essa economia ainda é de 80% em comparação com a extração de minérios de cobre.

É por isso que Peter Altmaier, como Ministro Federal do Meio Ambiente, acertou ao cunhar a frase: A transição energética só será bem sucedida, em última instância, se ao mesmo tempo ocorrer também uma transição no âmbito das matérias-primas.

E tudo isso sem extração de matérias-primas da natureza. Chamá-las de matérias-primas primárias e falar da reciclagem de matérias-primas como matérias-primas secundárias não lhes faz justiça.

A política econômica em um país industrializado, que em caso de dúvida não possui muito em termos de depósitos naturais de matéria-prima, mas em compensação tem uma economia ambiental inovadora, deve dar maior importância à questão da extração de matérias-primas e da economia circular.

Uma política de matérias-primas conceitualmente forte envolve aspectos de política externa, determina padrões de coleta e processamento e se vale de uma mistura inteligente de medidas para estabelecer a demanda e mercados para matérias-primas recicladas.

Desse modo, estimula o maior desenvolvimento de uma economia circular e uma economia de mercado verdadeiramente ecológica, em vez de depender de proibições e paternalismo. Precisamos disso o mais rápido possível, também globalmente, no interesse das gerações futuras. A destruição ambiental e a superexploração não conhecem fronteiras e estamos todos sentados em cima do mesmo galho.

Começemos, então, a regar a árvore em vez de serrar o galho. E a plantar novas árvores.

A economia do amanhã será mais digital e mais circular. O esforço para manter as matérias-primas em circulação o maior tempo possível e com a maior frequência possível é a alavanca decisiva para tornar um local competitivo e, ao mesmo tempo, ainda atingir metas ambientais ambiciosas e utilizar os recursos naturais com parcimônia.

Todos os países enfrentam esse desafio, tanto aqueles com uma estrutura econômica desenvolvida como os países que ainda precisam construir uma indústria manufatureira em larga escala. O desenvolvimento de uma economia linear para uma economia circular não é um processo fácil. Em primeiro lugar, isso requer investimento: tanto na coleta de resíduos como na triagem e no processamento dos fluxos de resíduos com o objetivo de extrair deles as matérias-primas necessárias para a indústria manufatureira. A legislação de resíduos sólidos e de produtos deve estar interligada, caso contrário, não haverá aceitação política e social para o uso de reciclados, por exemplo, de resíduos plásticos para a utilização em embalagens de alimentos. Quando os resíduos deixam de ser resíduos ao longo de seu processo de tratamento, e quando é aceito o status como produto para os materiais reciclados a serem manufaturados? Todas essas perguntas precisam ser respondidas, se possível, em um nível internacionalmente aceito.

Parte do entendimento de uma economia circular abrangente é também a necessidade de redirecionar materiais que não são recicláveis ou onde a comparação de custos é claramente desfavorável à reciclagem, ou seja, ao aproveitamento de materiais. Um processo de incineração que gera nova energia – especialmente em forma de aquecimento municipal – é a solução ideal precisamente para esses materiais não recicláveis, sendo assim um complemento à reciclagem e não uma contradição. Materiais de hospitais e consultórios médicos, resíduos sólidos altamente poluídos, resíduos urbanos mistos para os quais um processo de reciclagem só seria possível a um custo extraordinário – todos esses materiais deveriam ser encaminhados para o processamento térmico. A Alemanha tem cerca de 420 milhões de toneladas de resíduos sólidos

por ano. Destes, cerca de 25 milhões de toneladas são incineradas em nossas plantas WTE (Waste-to-Energy), nem mesmo 8% dos resíduos. Se as usinas WTE não estivessem disponíveis para esse fim, não haveria um caminho de tratamento ambientalmente justificável para esses fluxos de resíduos. A disposição de tais resíduos em aterros sanitários não é, de qualquer maneira, uma solução desse tipo, pois os aterros emitem grandes volumes de gás metano, além do mau uso de terras valiosas e da perda excessiva de materiais relevantes.

## **Parceria de matérias-primas na economia circular**

Durante muitos anos, a distribuição de matérias-primas foi muito unilateral. O Brasil, um país rico em matérias-primas, exportava as matérias-primas extraídas para a Alemanha, por exemplo, ou para outra nação industrializada desenvolvida. De acordo com a análise preliminar do Departamento Federal de Estatística alemão, em 2020 a Alemanha importou do Brasil matérias-primas e outras commodities, como produtos de soja, por um montante de aproximadamente 6 bilhões de euros. Isso coloca o Brasil no 32º lugar entre os países importadores da Alemanha. Na Alemanha, as matérias-primas importadas são processadas e, assim, ganham valor. O valor acumulado resultante do processo de agregação de valor, tanto financeira quanto tecnicamente, ajudou a Alemanha e, em geral, também as atuais nações industriais desenvolvidas a se industrializarem. Totalmente ao contrário do Brasil, que hoje faz parte das economias emergentes (BRICS). Isso significa uma situação financeira pior e menos know-how em comparação com as nações industriais desenvolvidas.

Até agora, como descrito no parágrafo acima, houve a prevalência de uma economia linear dominada pelo consumo de matérias-primas naturais. Mas no futuro precisamos de uma economia que impulse o uso e não o consumo de matérias-primas. Em outras palavras, um reaproveitamento das matérias-primas que já foram utilizadas e processa-

das. Como isso poderá ser alcançado? Uma primeira abordagem seria o reprocessamento inteligente de matérias-primas e a introdução de uma quota de substituição. Um bom reprocessamento de matérias-primas vem ocorrendo na área de metais ferrosos e não ferrosos. A Alemanha, por exemplo, ocupa internacionalmente uma posição intermediária no que diz respeito ao reúso de sucata de aço, com uma taxa de aproveitamento de cerca de 44%. A Itália é um dos líderes com aproximadamente 90%. No setor de plásticos e eletrônicos, a reutilização ainda está no início.

É chegada a hora de um novo capítulo amigável e cooperativo entre o Brasil e a Alemanha. Porque nós, a comunidade global, precisamos de uma economia circular que funcione. Uma economia que possa não só economizar as matérias-primas e a energia necessárias, mas também CO<sub>2</sub>, tão prejudicial ao clima. Resumido sob o lema “Não há clima B – portanto tampouco há um planeta B”, torna-se claro que a crise climática também pode ser combatida por uma economia circular global e comum.

Para atingir o objetivo de uma economia circular global, a parte do círculo que corresponde ao Brasil precisa igualmente ser fechada. A base da economia circular inclui uma indústria de gestão de resíduos sólidos em bom funcionamento para coletar as matérias-primas consumidas. No Brasil, o desenvolvimento da indústria de gestão de resíduos sólidos ainda está no seu começo. Uma segregação pragmática, assim como a triagem e o processamento das matérias-primas coletadas, sem as substâncias perigosas, ainda teriam que ser implantados no Brasil. Posteriormente, nada impedirá a recuperação das matérias-primas. Junto com isso, terá sido dado o próximo grande passo em direção a uma economia circular.

Se fosse dado ao Brasil o exemplo da Alemanha em termos de economia de reciclagem, o país levaria muito tempo para completar sua parte do círculo. A Alemanha levou 40 anos para construir uma economia de reciclagem muito eficiente. Nós não temos esse tempo, con-

siderando os ambiciosos objetivos de atingir a neutralidade climática em 2050. É por isso que devemos esgotar todos os meios e potenciais disponíveis para fazer avançar a economia circular global. Isso inclui colocar a economia circular na agenda como assunto prioritário. Até agora, a Alemanha tem se beneficiado do Brasil e de suas matérias-primas – agora é a vez do Brasil se beneficiar da Alemanha e do know-how ali acumulado. Dessa forma, o círculo poderá ser finalmente fechado, a emissão do prejudicial CO<sub>2</sub> poderá ser reduzida e uma nova fonte de captação de matérias-primas poderá ser criada. Quase nenhum projeto econômico é tão importante e tem tanto potencial quanto a economia circular e de reciclagem.

## **A realidade brasileira: de onde viemos? Para onde vamos?**

No momento da escrita do presente artigo, estamos vivendo um dos períodos mais tristes e marcantes da pandemia da COVID-19 no Brasil: acabamos de ultrapassar 420.000 mortes. Espera-se uma tendência à diminuição dos números, uma vez que, apesar das dificuldades políticas e do cenário econômico desafiador, a população está sendo vacinada. Mesmo assim, em um país jovem como o Brasil, ainda temos um certo “otimismo realista”. Apesar das culturas milenares dos povos indígenas que aqui viveram, é importante lembrar que o Brasil sofreu mais de três séculos de colonização a partir dos anos de 1500 e que sua história moderna começou, de fato, em 1808, quando a família real portuguesa chegou ao Brasil fugindo de Napoleão. Nesse mesmo ano, 98% da população era analfabeta, 1/3 era escrava, o mercado estava completamente fechado ao comércio exterior e as trocas eram feitas por escambo, já que não havia moeda nacional. Apesar de tantas dificuldades e discrepâncias sociais decorrentes do período colonial, o Brasil conquistou sua independência ainda antes do fim do século XIX, superou outro século de incertezas e regimes totalitários, e apesar de tudo venceu todo tipo de



adversidades, mesmo carregando um legado de profunda desigualdade e instabilidade. Desde 1985, quando o país finalmente conquistou seu processo decisivo de redemocratização, ganhou, em menos de 40 anos, importantes direitos fundamentais para sua população mais marginalizada, estabilidade institucional, estabilidade monetária, inclusão social e até mesmo algum prestígio no cenário internacional logo no início do século 21. Agora é o momento de definirmos juntos, com seriedade e com amplo apoio tecnológico, financeiro e institucional, o futuro do país mais rico em recursos e mais diversificado do planeta. E, claro, como utilizá-los, recuperá-los e, sobretudo, zelar por eles. Na sequência, veremos outro cenário no qual o Brasil poderá ser novamente um caso de superação e sucesso, apesar dos desafios.

## Dados atuais e o potencial brasileiro

Não é nada de novo e, às vezes, quase óbvio repetir que o aquecimento global é o maior desafio ambiental do século XXI, intimamente ligado à continuação de nossa espécie se não for resolvido. Entretanto, a questão se torna particularmente complexa pelo fato de que não pode ser resolvida apenas localmente, mas requer soluções, acordos e parcerias internacionais, representando, assim, um problema coletivo com um grande número de variáveis. Um dos aspectos desse enorme desafio é a gestão de recursos naturais, que, embora abundantes no Brasil, são finitos, e que constitui uma grande ameaça ambiental, tanto a nível nacional quanto global. Se a falta de gestão continuar por muito mais tempo, pode se tornar irreversível. Um triste exemplo é a Amazônia, que já perdeu 17% de sua área (10% somente nos últimos 30 anos), assim como a Mata Atlântica, que já perdeu mais de 90% de seu bioma natural. Degradações como essas trazem consigo não apenas a extinção de diversas espécies, como também insegurança hídrica e energética. Como testemunho do espetacular potencial energético renovável do Brasil, o país possui mais de 80% de sua matriz elétrica proveniente de

fontes limpas (65,2% de energia hidrelétrica, 8,2% de biomassa e 6,8% de energia eólica). Precisamos fazer de casos como esses a regra e não a exceção no Brasil. O meio ambiente é o grande potencial do Brasil para a criação de valor e desenvolvimento sustentável para seu povo e para o mundo. A seguir, analisaremos o atual cenário sanitário brasileiro e quais fatores fazem do país não apenas uma potência ambiental, mas também um dos maiores mercados para o setor de resíduos e WtE no mundo.

Os dados iniciais não são muito encorajadores. Anualmente o Brasil gera cerca de 80 milhões de toneladas de resíduos sólidos urbanos, um número que vem aumentando a cada ano, não obstante a redução no ritmo do crescimento econômico. Desse volume, em média apenas 3% são reciclados, com 38% sendo ainda dispostos em lixões sem proteção e 59% acabando em aterros sanitários. Além disso, resíduos agrícolas e industriais ainda respondem por uma grande parte da geração de resíduos sólidos no Brasil. Esse cenário, entretanto, tende a mudar pela primeira vez. O primeiro Plano Nacional de Resíduos Sólidos na história do país prevê o desvio de 20% do total de resíduos sólidos orgânicos dos aterros sanitários e a eliminação completa dos lixões e aterros controlados até 2024, criando a necessidade de novas instalações de destinação e tratamento para mais de 97.000 t/dia de resíduos sólidos. O país também está apostando no Novo Marco de Saneamento para mudar essa realidade de forma arrojada e rápida ao longo da próxima década.

Mediante a modernização de políticas e a preparação do ambiente empresarial com concessões através de PPPs, regionalização com a formação de consórcios públicos, concessões de 30 anos, além de cobrança da tarifa na fatura do consumo, o Brasil enfrenta, pela primeira vez, a possibilidade real de revolucionar seu setor de esgotamento sanitário e atingir finalmente seu objetivo mais ousado até hoje: a universalização do saneamento básico no Brasil até 2033.

Perseguindo objetivos como esses e voltando novamente o foco para os resíduos sólidos, respeitando sempre a hierarquia clássica de resíduos, o Brasil tem uma imensa oportunidade econômica e ambiental para gerar renda e empregos através dessa nova política pública. A fim de fechar o ciclo sustentável dos resíduos sólidos, seguem os benefícios que as tecnologias Waste-to-Energy podem contribuir nesse contexto. São eles:

- Redução em até 8 vezes dos gases de efeito estufa dos resíduos sólidos urbanos;
- Evitar a construção de novos aterros (5-10 anos em média no Brasil), além da economia nos custos de transporte;
- Usinas WtE praticamente não contaminam a água potável porque tratam os resíduos em um ambiente permanentemente controlado.

Segundo um estudo recente da ABREN, Associação Brasileira de Recuperação Energética de Resíduos, o Brasil tem 48% de sua população concentrada apenas em suas 28 regiões metropolitanas com mais de 1 milhão de habitantes, ou seja, praticamente a metade. Olhando para o potencial global médio brasileiro, cerca de 250 usinas de WtE poderiam ser instaladas em todo o Brasil nas próximas décadas, representando 6,4% da matriz elétrica nacional.

Em setembro de 2021 será realizado no Brasil, através do Ministério de Minas e Energia, o primeiro leilão para a compra de energia elétrica das usinas WtE, demonstrando, assim, que o país está realmente pronto para incluir a tecnologia no universo da modernização de seu setor de resíduos sólidos. Haverá mais dois leilões em 2022 e 2023 para que o setor possa, de fato, se consolidar. A Alemanha, como um dos países líderes na gestão de recursos naturais, resíduos sólidos e tecnologias de valorização energética de resíduos, tem uma grande oportunidade de colaborar e crescer junto com o Brasil neste cenário.

## **Como conciliar a experiência da Alemanha com o momento/recursos brasileiros**

Uma curiosidade: O Brasil tem a mesma quantidade de emissões de CO<sub>2</sub> por unidade do PIB que a Alemanha. O país dispõe de potencial ambiental, mas não de tecnologia suficiente. Houve anos em que o PIB global cresceu e a pegada ambiental diminuiu, mostrando-nos um futuro no qual o crescimento econômico e o meio ambiente podem prosperar juntos. Entretanto, o Brasil tem conseguido empobrecer e, infelizmente, reduzir suas metas ambientais nos últimos anos. Portanto, é hora de uma mudança, de cooperação bilateral e crescimento conjunto, em que há um potencial para que dezenas, talvez centenas de empresas de ambos os países façam negócios juntas.

A boa notícia é que podemos replicar, em grande parte, a experiência tecnológica e institucional que os países europeus tiveram, especialmente no caso da Alemanha, que já vivenciou a modernização de sua gestão de esgotamento sanitário e enfrentou as várias dificuldades encontradas nesse processo. O Brasil, que ainda possui boa parte de seus recursos naturais, precisa se inspirar nessa experiência e contar com ela para catalisar sua transição. Temos o dever de trabalhar em conjunto para salvar e preservar os recursos naturais brasileiros. Não podemos nos dar ao luxo de continuar consumindo tais recursos no mesmo ritmo de diversos outros países, que já os esgotaram e agora estão tentando recuperá-los. Não devemos chegar a tal ponto, muito menos sermos compelidos a isso, para trazer desenvolvimento e oportunidades para os tempos atuais. Ao contrário do livro icônico de Stefan Zweig, “Brasil: Um País do Futuro”, tecnologia, cooperação e senso de urgência podem servir de inspiração para transformar esta nação no país do presente.

## Resumo

A economia circular é um princípio profundamente natural; tanto a natureza como os seres humanos a praticam há milhares de anos com relação a certos materiais. Hoje, nos vemos confrontados com a responsabilidade de fazer com que toda a nossa economia se torne circular e de criar, mundialmente, os pré-requisitos e as condições gerais necessárias para que isso aconteça. Uma condição para uma economia circular operante é uma via de tratamento ambientalmente correta para os poucos rejeitos que não podem ser reciclados, especialmente os do setor urbano. Estamos falando da economia de matérias-primas do amanhã. Seria um grande passo adiante se a Alemanha e o Brasil desenvolvessem sua parceria e amizade também nessa área da economia de matérias-primas.

---

**Peter Kurth** · BDE, Presidente Executivo da Federação da Indústria Alemã de Gerenciamento de Resíduos, Água e Matérias-primas.

**Rubens Herbert Aebi** · Vice-presidente executivo da ABREN, Associação Brasileira de Recuperação Energética de Resíduos.



# Finding opportunities of green economic recovery

---

Peter Kurth  
Rubens Herbert Aebi

The idea of wanting to preserve an environment where it is worth it for people to live is too old to possibly be an originally green political issue. The Latin *conservare*, from which we ultimately also derive the term conservative, can likewise be translated as *to preserve something in its context*.

Transferred to the human environment, first of all this would mean to recognize that, on the one hand, we are not (any longer) acting in an empty space with our interventions in the environment and, on the other hand, that these interventions endanger an overall context that has become fragile.

This has not always been so. Human intervention in the environment is an essential part of the recipe for the success of human development. Since the beginning of their time on Earth, humans have intervened in the existing environment and changed it to their benefit.

During the absolutely largest part of the history of human evolution, the natural world surrounding humans or their environment paid little heed to them. In the end, the world as a whole was not in any measure brought out of balance from the perspective of sustainability in such a way that humanity would have robbed itself of its basis of life.

But casting an unsentimental look into the past: our ancestors undoubtedly would also have intervened on a larger scale, but there were

simply too few of them. While an estimated 200 million people populated the Earth at the beginning of the Christian Era, they were *only* 500 million at the start of the Industrial Revolution.

And humanity did not *yet* possess the *right* means. The proverbial saw was too small for the branch on which they sat. It is true that humans were already capable of deforesting the entire Mediterranean region in Roman antiquity as a result of economic and populational growth, thus changing it to this day. However, this did not endanger their global livelihood.

Industrialization changed this abruptly: in the course of the progress that it brought about, the population grew rapidly, within the blink of an eye, when compared to the preceding history of human development. In 1970, just 200 years after the invention of the steam engine, the world's population was already 3.7 billion. At the turn of the millennium, it was 6.1 billion; nowadays we are around 7.8 billion and by 2050 we will be close to 10 billion people.

Consequently, there are more and more people sitting on the branch, even as the saw acquired a chain and a motor.

While paper, glass, and metal alloys were the most complex items in terms of non-natural raw materials that humans produced for their benefit for thousands of years, more and more materials were added to provide more and more conveniences.

Our great-great-grandparents could still build a whole house from barely a dozen different raw materials: wood, stone, clay, lime, straw, iron, copper, glass – that was it, there was not much more. Nowadays, there are already 60 different materials in each of our cell phones alone.

That in itself is not yet a problem. Behind the more than 200 types of plastics, for example, there is a great variety of different, useful applications.

But modern humans are in danger of becoming the victims of their success: faster and faster, more and more relative material prosperity for more and more people.



And not nearly all of them are at the consumption level of Western societies. On average, the world consumes around 2.4 tons of raw materials per capita per year. In Germany, about five times as much. Too much? If we consume raw materials: yes. If we use them and keep them in circulation: no.

Now the opposite of something bad is not automatically something good, it can also be simply even worse.

An apocalyptic scenario, in which the prosperity achieved globally is reduced to an environmentally compatible level by whatever means, would be an example of this. And it is as antisocial as it is unrealistic. But what could a solution look like?

Nowadays, materials consumption is globally a predominantly linear process. Raw materials are mined, transported, processed and used as energy or materials for the production of goods. When the end of the product's life cycle is reached, the goods that only just recently were useful turn into waste. This can happen within minutes in the case of packaging, within a few years when it comes to electrical appliances, or only after decades in the case of building materials.

The World Bank estimates that if this continues, around 2 billion metric tons of municipal waste alone are generated per year and that this amount will increase by 70 percent to 3.4 billion metric tons by 2050. According to a study by McKinsey, plastic waste alone will already have increased by 80 percent to 440 million tons by 2030.

But if we realize that giving up wealth is not a realistic political option, and that merely making efforts to reduce waste cannot solve the problem, we will know that we have to meet this challenge in a different way.

Therefore, as opposed to the linear understanding of economy, there is the concept of a circular approach to a circular economy geared towards sustainability. What does this mean? First of all, nothing new: from stone axes to rags, up to metals and waste paper, people have always used goods for as long as possible, repaired them and reused the

raw materials they contain to produce new goods. For a long time, raw materials were costly and controllable.

Progress has levelled this out in both directions. Thus, for example, only about 5 percent of crude oil is processed into plastics. Despite the fluctuations in world market prices, plastic is not expensive. Both of these factors have guaranteed its triumphal march around the world. As long as this trend continues, unless crude oil runs out and plastic becomes a luxury good, we will only be able to have a vague notion of the water in the world's oceans under a carpet of plastic waste.

The image is plastically vivid in the truest sense of the word and, accordingly, occupies most of the space in the public debate. However, it describes only part of the overall context.

Drastic environmental impacts result from any extraction of raw materials from nature. Added to this is the high energy input required for the further processing and production of goods.

Without destroying the foundations of the prosperity of humankind within the global boundaries, we must change our course. World Exhaustion Day is currently set for August. From this day on, humanity will consume more renewable resources than the Earth can provide. In 1970, this day was still in December. December 29, 1970. Since then, we have been consuming on credit and sawing ever faster at the branch we are sitting on.

This reads quickly, but we need to understand, completely free of ideology, that humanity is currently tampering with the absolutely existential foundations of life. And there seems to be a global consensus that seas full of plastic, polluted air, contaminated soils, destroyed forests and depleted raw material deposits are not a desirable image of the future beyond dystopian Hollywood movies.

To halt and, ideally, to reverse this trend, there must be an immediate change in the way we produce, consume and deal with waste.

On the producer side, this starts with the development of goods. In line with producer responsibility, from the beginning product design

must be oriented towards resource conservation, durability, repairability and recyclability.

An electrical appliance that cannot even have its battery replaced and is not worth repairing should not be cheaper from the point of view of the circular economy, but significantly more expensive. The ecological backpack is not adequately priced in the market of mass-produced goods.

Similarly, environmental dumping in manufacturing must be stopped: If environmentally harmful, unregulated manufacturing of imported consumer goods is merely shifted abroad, nothing is gained for the overall context. Then, to be fair, the importing countries could also let a few tons of heavy oil seep into their own soils and rivers in solidarity.

And of course, we are all responsible as consumers. Through our demand we influence the supply of goods. If we put quality before quantity, consumed more consciously, and weighed our purchasing decisions according to factors other than price and rapid availability, we would already have gained a lot.

But, above all, it is we ourselves who determine the further path of our waste *at the waste bin*. Whether our waste is reintroduced into the cycle as a recyclable material or gets lost in the residual waste. Only just under a third of the waste in Germany's residual waste in waste bins actually belongs there. Just under 40 percent is biowaste, from which energy and compost could be better obtained, and 27 percent is recyclable material such as paper, glass and plastic.

In Germany this situation relates to what is known as complaining without a real cause: in most regions of the world, there is no disposal infrastructure that would at least ensure that waste does not affect people's health and keeps waste out of nature, not to mention recycling it in the best possible way.

Without a disposal infrastructure, players will always find a way to get rid of their waste. Even if it is dumping it into the nearest river, as is far too often the case these days.

A study once evaluated the pollution of 1,350 rivers worldwide. 90 percent of all plastic waste enters the world's oceans from just 10 rivers.

Here, politics and administration are responsible for establishing a regulatory framework in such a way that an appropriate disposal infrastructure can be set up in the first place.

And it is at this point, finally, that the link between environmental and economic policy closes.

In the case of Germany, we are talking about a turnover of 84 billion euros, more than 10,000 companies, over 300,000 jobs and 28 billion euros in value added. Every single year. Production value has increased tenfold in the solid waste collection, treatment and recycling segments.

This already makes the circular economy a massive economic factor in a fully sustainable industry, and we have only just begun to understand and unleash its full potential.

Its significance for the supply of raw materials alone, especially scarce, expensive and critical raw materials, is enormous. Thus, for example, a ton of old cell phones contains more gold than a ton of gold ore. So why not extract this raw material from waste instead of from nature? As a recycled raw material? That would offer many advantages:

## **1. Availability**

That Germany – as is often claimed – is a country poor in raw materials obviously applies only to its primary raw materials. Even then, not to all of them – we do have gravel, sand, etc. – but when it comes to materials that can basically be reused, well – look around: ferrous and non-ferrous metals, plastics of all kinds, minerals. Walk around in our cities – raw material poverty looks different.

Paper, for example, is already made mainly from waste paper nowadays, and we have not used our forests for this purpose for a long time.

## 2. Affordability

This is a very exciting point, since it is also about profitability and competitiveness.

This criterion, however, is also precisely the reason why, despite all our technical capabilities in the practical use of resource-efficient raw materials, we are not yet as far advanced in every sector as we would like to be and could be.

As long as silicon, for example, is a third cheaper than that recovered from used solar modules on the world market, any entrepreneur will use the cheaper raw materials.

Or the seemingly cheaper ones: for the climate and energy balance do speak massively against the use of primary raw materials, but they do not appear in economic considerations.

A company that thinks about tomorrow should, however, be prepared for the fact that raw material prices will change and a forward-looking economic policy will also work on framework conditions that prevent jobs from migrating.

## 3. A third criterion will become much more important in any case: the energy required to manufacture products

The production of aluminium goods from aluminium scrap saves 95 percent of the energy that would have to be used in conventional production from bauxite. For copper, this saving still amounts to 80 percent compared with extraction from copper ores.

This is why Peter Altmaier, as Federal Environment Minister, rightly coined the phrase: “The energy turnaround will ultimately succeed only if, at the same time, a raw materials turnaround is also achieved.”

And all this without extracting raw materials from nature. Calling them primary raw materials and talking about recycling raw materials as secondary raw materials does not do them justice.

Economic policy in an industrialized country, which in case of doubt does not have much in the way of natural raw materials deposits, but has instead an innovative environmental economy, must attach greater importance to the issues of raw materials extraction and a circular economy.

A conceptually strong raw materials policy involves foreign policy aspects, it sets standards for collection and processing, and it uses a clever mix of measures to establish demand and markets for recycled raw materials.

It thus stimulates the further development of a circular economy and a truly ecological market economy instead of relying on prohibitions and paternalism. We need this as soon as possible, also worldwide, in the interest of future generations. Environmental destruction and overexploitation know no boundaries and we are all sitting on the same branch.

So let us start watering the tree instead of sawing the branch. And planting new trees.

Tomorrow's economy will be more digital and more circular. The effort to keep raw materials in the cycle as long and as often as possible is the decisive lever for becoming a competitive location while still achieving ambitious environmental goals and using natural resources sparingly.

All countries face this challenge, those with a developed economic structure as well as those that are as yet to widely establish a manufacturing industry. The transition from a linear to a circular economy is not an easy process. First of all, it requires investment: in the collection of waste as well as in the sorting and processing of waste streams with the aim of extracting from the waste the raw materials needed by the manufacturing industry. Waste and product legislation must be intertwined, otherwise there will be no political and social acceptance for the use of recyclates, for example, from plastic waste for use in food packaging. When does waste cease to be waste along the treatment process,

and when does it gain the status of an item accepted for the production of recycled materials? All these questions must be answered, if possible, at an internationally accepted level.

Part of the understanding of a comprehensive circular economy is also the need to divert materials that are not recyclable or where the cost comparison clearly sets recycling, i.e., materials recovery, at a disadvantage. An incineration process that generates new energy – especially district heating – is the ideal solution for precisely these non-recyclable materials, thus complementing recycling rather than being in contradiction to it. Materials from hospitals and doctors' offices, highly polluted waste, mixed municipal waste for which a recycling process would only be possible at an extraordinary cost – all these materials should be directed to thermal processing. Germany produces about 420 million tons of solid waste annually. Of these, about 25 million tons are incinerated in our WtE (Waste to Energy) plants, not even 8% of the waste. If WtE plants were not available for this purpose, there would be no ecologically justifiable treatment path for these waste streams. In any case, it is not easy to find a solution for the disposal of such waste, since landfills emit high volumes of methane gas, in addition to valuable land being misused and too much being lost in terms of costly materials.

## **Raw materials partnership in the circular economy**

For many years, the distribution of raw materials was very one-sided. Brazil, a country rich in raw materials, exported the raw materials it extracted to Germany, for example, or to other developed industrialized nations. According to a preliminary analysis by the Federal Statistical Office, in 2020 Germany imported raw materials and other commodities, such as soy products, from Brazil for an amount of approximately 6 billion euros. This puts Brazil in the 32nd place among the countries Germany imports from. In Germany, the imported raw materials are further processed and thus gain value. The accrued value resulting from

the value-added process, both financially and technically, has helped Germany and, in general, also today's developed industrial nations to industrialize. Quite the opposite of Brazil, which nowadays is one of the emerging economies (BRICS). This means a worse financial situation and less know-how when compared to the developed industrial nations.

Until now, as described in the last paragraph, there has been a prevalence of a linear economy dominated by the consumption of natural raw materials. But, for the future, we need an economy that pushes the use and not the consumption of raw materials. In other words, the reuse of raw materials that have already been used and processed. How can this be achieved? A first approach would be the intelligent reprocessing of raw materials and the introduction of a substitution quota. A good reprocessing of raw materials has been established in the field of ferrous and non-ferrous metals. Germany, for example, is midrange internationally for the reuse of steel scrap with a usage rate of around 44%. Italy is one of the frontrunners with a good 90%. In the area of plastics and electronics, reuse is still at an early stage.

It is time for a new, amicable and cooperative chapter between Brazil and Germany. Because we, the global community, need a functioning circular economy. An economy that cannot only save necessary raw materials and energy, but also produce less CO<sub>2</sub>, which is so harmful to the climate. Summarized under the motto "There is no climate B - therefore also no planet B", it becomes clear that the climate crisis can also be fought by a global and common circular economy.

To achieve the goal of a global circular economy, the part of the circle pertaining to Brazil must also be closed. The basis of the circular economy includes a well-functioning solid waste management industry to collect the raw materials consumed. In Brazil, the development of the waste management industry is still in its infancy. Pragmatic separation, as well as sorting and processing of the collected raw materials, without the hazardous substances, would still have to be put in place in Brazil. From then on, nothing would be standing in the way of the recovery of



raw materials. This move having been made, the next big step toward a circular economy would have been taken.

If Brazil were to follow the example of Germany as a recycling economy, it would take Brazil a very long time to complete its part of the circle. It took Germany 40 years to build its very well-functioning recycling economy. We do not have that time, given the ambitious climate goals of being climate neutral by 2050. That is why we must exhaust all the means and potential available to us to advance the global circular economy. This also includes putting the circular economy on the agenda as a top issue. So far, Germany has benefited from Brazil and its raw materials – now Brazil should benefit from Germany and the know-how located there. Thus, the circle can be ultimately closed, less harmful CO<sub>2</sub> can be emitted and a new source for obtaining raw materials can be created. Hardly any economic project is as important and has as much potential as the circular and recycling economy.

## **1) The Brazilian reality: Where do we come from? Where are we going to?**

At the time of writing this paper, we were living through one of the saddest and most remarkable moments of the COVID-19 pandemic in Brazil: the number of deaths had just passed 420,000. It is expected that this number will tend to decrease as we are vaccinating our population despite the political difficulties and the challenging economic scenario. Nevertheless, in a young country like Brazil, we still have a certain “realistic optimism”. Despite the thousands-of-years-old cultures of the indigenous peoples that lived here, it is important to remember that Brazil suffered more than three centuries of colonization starting in the 1500s, and that its modern history actually began in 1808, when the Portuguese royal family came to Brazil fleeing from Napoleon. In that same year, 98% of the population were illiterate, 1/3 were slaves, our market was completely closed to foreign trade and exchanges were made by barter,

since we had no national currency. Despite so many difficulties and social discrepancies stemming from the colonial period, Brazil gained its independence before the end of the 19th century, overcame another century of uncertainty and totalitarian regimes, and in spite of everything surmounted all kinds of barriers, even though carrying a legacy of profound inequality and instability. Since 1985, when the country finally reached its ultimate re-democratization process, in less than 40 years it gained important fundamental rights for its most marginalized population, institutional stability, monetary stability, social inclusion, and even some prestige on the international stage at the very beginning of the 21st century. Now is the time to define, together, earnestly and with ample technological, financial and institutional support, the future of the most resource-rich and diverse country on Earth. And, of course, how to use these resources, recover them and, above all, take care of them. Next, we will see another scenario in which Brazil can once again be a case of overcoming difficulties and succeeding, despite all the challenges.

## **2) Current data and the Brazilian potential**

It is nothing new and sometimes even almost obvious to repeat that global warming is the greatest environmental challenge of the 21st century, closely linked to the survival of our species if it is not met. However, the issue is made particularly complex by the fact that it cannot be met only locally, but requires international solutions, agreements and partnerships, making it a collective problem involving a wide array of variables. One of the aspects of this enormous challenge is the management of our natural resources, which, although abundant in Brazil, are finite and represent a great environmental threat both domestically and globally, which, if it lasts much longer, may become irreversible. A sad example is the Amazon, which has already lost 17% of its area (10% in the last 30 years alone), as well as the Atlantic Forest, which has already lost more than 90% of its natural biome. Degradations such as these

bring about not only the extinction of various species, but also water and energy insecurities. As a testimony to Brazil's spectacular renewable energy potential, the country draws more than 80% of its electricity from clean sources (65.2% hydropower, 8.2% biomass, and 6.8% wind). We must make cases like this the rule and not the exception in Brazil. The environment is Brazil's great potential for value creation and sustainable development for its people and the world.

Looking at the current Brazilian sanitation scenario and what factors make the country not only an environmental powerhouse, but also one of the largest markets for the waste and WtE sector in the world, it can be seen that the initial data are not very encouraging. Brazil generates about 80 million tons of municipal solid waste per year, a figure that is growing annually despite the slower economic growth. On average, only 3% of this is recycled, with 38% still sitting in dumpsites and 59% ending up in landfills. In addition, agricultural and industrial waste still account for a large portion of Brazil's waste generation. This scenario, however, tends to change for the first time. The first National Solid Waste Plan in the country's history calls for diverting 20% of total organic waste from landfills and completely eliminating dumpsites and controlled landfills by 2024, creating the need for new disposal and treatment facilities for more than 97,000 t/day of solid waste. Brazil is also setting its stakes on the New Sanitation Framework to change this reality audaciously and rapidly over the next decade.

With the modernization of its policies and preparation of an enabled business environment with concessions through PPPs, regionalization with the creation of public consortia, 30-year concessions, in addition to including the tariff on the consumption bill, for the first time Brazil is facing the real possibility of revolutionizing its wastewater sector and finally achieving its most daring goal to date: universalization of basic sanitation Brazil by 2033.

Pursuing such goals and refocusing on solid waste while always respecting the classic waste hierarchy, Brazil has an immense economic

and environmental opportunity to generate income and jobs through this new public policy. In order to close the sustainable cycle of solid waste, the benefits that WtE technologies can positively contribute in this context are:

- Reducing greenhouse gases from municipal waste by up to 8 times;
- Avoiding the construction of new landfills (5-10 years on average in Brazil) besides the avoided costs of transportation;
- WtE plants practically do not contaminate drinking water because they treat waste under permanent control.

According to a recent study by ABREN, the Brazilian Waste-to-Energy Association, Brazil concentrates 48% of its population in its 28 metropolitan regions with more than 1 million inhabitants, i.e., practically half of its people. Looking at the average Brazilian overall potential, about 250 WtE plants could be installed across the country in the coming decades, representing 6.4% of the domestic electricity matrix.

Via the Ministry of Mines and Energy, in September 2021 Brazil will hold the first auction for the purchase of electricity from WtE plants, thus demonstrating that it is indeed ready to include the technology in the universe of modernization of its waste sector. There will be two more auctions in 2022 and 2023 so that the sector can truly establish itself firmly. Germany, as one of the leading countries in natural resources management, solid waste and waste-to-energy technologies, has a great opportunity to collaborate and grow together with Brazil in this scenario.

### **3) How is it possible to reconcile the experience of Germany with the Brazilian moment/resources**

A curiosity: Brazil produces the same amount of CO<sub>2</sub>e emissions per GDP unit as Germany. Brazil has environmental potential, but not

enough technology. There were years when global GDP grew and the environmental footprint decreased, revealing a future where economic growth and the environment can prosper together. But, in recent years, Brazil has managed to grow poorer and, unfortunately, lower its environmental targets. Therefore, it is time for a change, for bilateral cooperation and joint growth, as there is a potential for dozens, maybe hundreds of companies from both countries to do business together.

The good news is: to a large extent, Brazil can replicate the technological and institutional experience that European countries have had, especially in the case of Germany, which has already lived through the experience of modernizing its waste water management and facing the various difficulties encountered in this process. Brazil, which still possesses a good portion of its natural resources, must be inspired by and count on this experience to catalyse its transition. We have the duty to work together to save and preserve our resources. We cannot afford to continue consuming our resources at the same rate as several other countries have done, having already exhausted them, and now attempt to recover them. Brazil should not reach this point, let alone be forced to do it in order to generate development and opportunities in the present day. Unlike the title of Stefan Zweig's iconic book – "Brazil: A Country of the Future", technology, cooperation and a sense of urgency may serve as inspiration to transform Brazil into a country of the present.

## Summary

Circular economy is a profoundly natural principle; nature as well as humans have been practicing it for thousands of years in terms of certain materials. Today, we are faced with the responsibility of making our entire economy circular and creating the necessary requirements and general conditions for this to happen worldwide. A prerequisite to a functioning circular economy is an ecologically sound treatment path for the few kinds of solid waste that cannot be recycled, especially by the

municipal sector. We are talking about the raw materials economy of tomorrow. It would be a great step forward if Germany and Brazil were to further develop their partnership and friendship in this segment of the raw materials economy as well.

---

**Peter Kurth** • BDE, Executive President of the Federal Association of the German Waste Management, Water and Raw Materials Industry

**Rubens Herbert Aebi** • ABREN, Executive Vice President of the Brazilian Waste-to-Energy Association

# Desafios e oportunidades de economia verde no Brasil

---

Carlos Eduardo Frickmann Young  
Biancca Scarpeline de Castro

Este artigo discute os desafios e oportunidades de economia verde no Brasil, que requer uma drástica alteração do modelo atualmente adotado, concentrado na exportação de matérias-primas com competitividade baseada no uso predatório dos recursos naturais e na exclusão social. Em contraste, propõe-se que o dinamismo econômico seja estabelecido pelo estímulo das atividades que geram emprego e redistribuição de renda, respeitando os limites ecológicos dos ecossistemas. Exemplos de iniciativas são apresentados na área da conservação ambiental: concessões de uso público e florestais, pagamento por serviços ambientais, compras públicas, iniciativas fiscais verdes, mercados de créditos de carbono e cotas de reservas ambientais. Argumenta-se que essa transição não ocorrerá de forma espontânea pelo livre mercado, mas através da participação ativa do Estado para que a transformação produtiva com equidade e sustentabilidade possa ocorrer no Brasil.

## Introdução

A simultaneidade das crises sanitária e econômica trazidas pela pandemia da COVID-19 mostra que, no século XXI, não é mais possível separar problemas de curto e longo prazo. Sustentabilidade requer que soluções para problemas de curto prazo, como reduzir o desemprego e melhorar as condições materiais de vida das populações mais pobres,

sejam alcançadas sem desconsiderar os limites físicos dos recursos naturais e a conservação das funções ecossistêmicas.

Para tal, deve-se romper com as posições simplistas do negacionismo ambiental e do imobilismo econômico. O negacionismo ambiental não considera os problemas ambientais, ou argumenta que esses têm prioridade inferior aos interesses econômicos e sociais. Nesta perspectiva, sempre existirão soluções tecnológicas e econômicas para resolver os problemas causados pelo “progresso” da civilização. Entretanto, essa visão não considera a realidade das populações vulneráveis, que sofrem perda de qualidade de vida em função da deterioração das condições ambientais. Ou seja, a exclusão ambiental se manifesta como um elemento adicional da desigualdade social (YOUNG, 2020).

O imobilismo econômico defende que interromper o processo de crescimento econômico traria benefícios ambientais. Embora corretamente aponte para problemas por formas predatórias de expansão da atividade produtiva, essa visão ignora que a geração de empregos e renda é crucial para inclusão social e que a estagnação econômica agrava a vulnerabilidade das populações. Quando os níveis de pobreza aumentam, os indivíduos passam a adotar comportamentos focados na necessidade de garantir o consumo presente, ignorando suas consequências futuras e indo contra os princípios da sustentabilidade.

Assim, o presente trabalho busca apresentar desafios e possibilidades para mudar os rumos da economia brasileira de forma que o dinamismo econômico seja estabelecido pelo estímulo às atividades que gerem emprego e redistribuição de renda em um contexto de conservação dos recursos naturais.

Como conclusão, argumenta-se que a transição para uma economia verde cria uma oportunidade ímpar de redefinição dos rumos do desenvolvimento brasileiro. Ações voltadas para a conservação da biodiversidade e serviços ecossistêmicos podem contribuir para o redirecionamento do crescimento, e os exemplos apresentados neste trabalho apontam para iniciativas a partir de parcerias público-privadas (con-

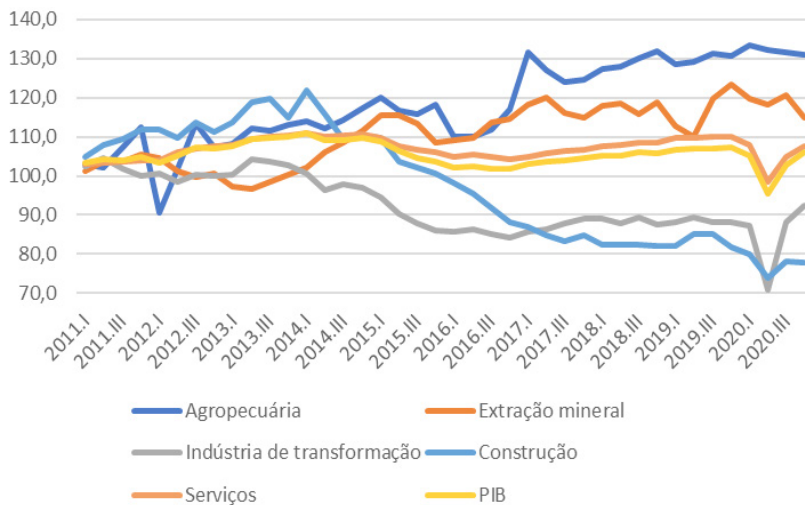


cessões de uso público e florestais, pagamento por serviços ambientais), públicas (compras públicas e iniciativas fiscais verdes) e privadas (mercado de crédito de carbono e mercados de cota de reservas ambientais).

## Panorama da economia brasileira

Recentemente, a economia brasileira vem passando por um processo de “re-primarização” de sua pauta produtiva, através de uma crescente especialização em produtos intensivos em recursos naturais e energia, e em atividades de elevado potencial poluidor. Isso é demonstrado pelos dados das Contas Nacionais Trimestrais, elaboradas pelo IBGE (Figura 1). A agropecuária e a indústria extrativa mineral têm desempenho bastante superior à média, enquanto que a indústria de transformação, a maior empregadora do setor secundário, tem desempenho medíocre e longo declínio.

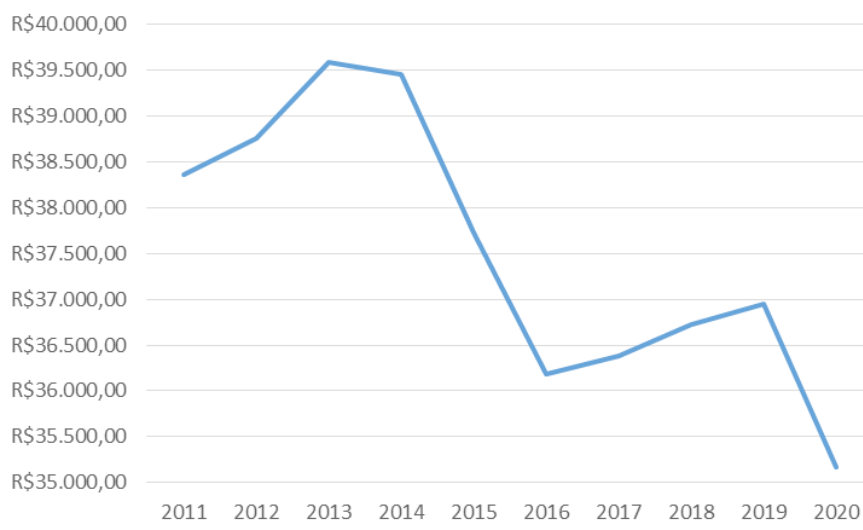
FIGURA 1. Evolução do PIB Trimestral com ajuste sazonal, total e por setores, 2011-2020 (média de 2010=100)



Fonte: Elaboração própria, com base em dados do IBGE ([www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br))

Esses dados indicam um crescimento das atividades econômicas intensivas no uso predatório dos recursos ambientais, incluindo desmatamento, voltadas para a exportação (YOUNG, 2011). Os resultados deste crescimento têm sido medíocres do ponto de vista econômico, com retração do Produto Interno Bruto (PIB) per capita, a partir de 2014 (Figura 2).

PIB PER capita anual, Brasil, 2011-2020 (preços constantes de 2020)



Fonte: Elaboração própria, com base em dados do IBGE ([www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br))

Além da dificuldade de gerar crescimento econômico, esse modelo reforça a exclusão social, uma vez que concentra os benefícios econômicos em um grupo relativamente pequeno da população. A competitividade não se estabelece de forma “autêntica”, mas por fatores “espúrios” (FAJNZYLBER, 1988) baseados no baixo custo da mão de obra, expansão da fronteira agrícola por desmatamento e extração predatória de recursos naturais, sem considerar as externalidades ambientais negativas.

A concentração de renda e a dificuldade de gerar ocupações se somam à forma predatória de utilização dos recursos naturais que traz

consequências piores para os mais pobres, pois são mais sensíveis às perdas da qualidade ambiental e da provisão de serviços ecossistêmicos (JOLY et al., 2019). As mudanças climáticas tenderão a agravar ainda mais esses problemas, tanto no campo, onde a agricultura de subsistência é a mais sensível a secas e inundações (COSTA et al., 2020), quanto nas cidades, onde as áreas periféricas são as mais afetadas por poluição atmosférica e hídrica, e riscos associados a eventos extremos, como deslizamentos de terra, enchentes e outros tipos de desastres (SANT’ANNA, 2018; YOUNG, 2020).

A partir do exposto, verifica-se que as tendências atuais da economia brasileira precisam ser revertidas, em favor da expansão de atividades produtivas que resultem na melhoria do bem-estar humano e da equidade social, reduzindo significativamente os riscos ambientais (UNEP, 2010). Ou seja, devem-se estimular as atividades associadas à preservação ambiental com efeitos positivos ao nível do emprego e da renda no curto e longo prazo.

Atividades “verdes” tendem a ser mais intensivas em mão de obra e em produtos manufaturados com maior conteúdo de inovação (PODCAMENI et al., 2019). Em contraste, as atividades primárias e de produtos potencialmente mais poluentes tendem a ser intensivas em capital, com baixa demanda de mão de obra, e têm sua competitividade baseada principalmente no baixo custo de matérias-primas e energia.

A reorientação dos rumos do desenvolvimento requer crescente participação do Estado nos processos de planejamento e regulação da economia. A transição para práticas mais sustentáveis e inclusivas não acontecerá espontaneamente pelas livres forças do mercado, embora o setor privado deva ser o principal vetor das atividades produtivas: a economia verde não é possível em uma situação de “Estado mínimo”, pois depende da atuação de um “Estado melhor”. Portanto, é basilar reverter a atual tendência de retração na capacidade de implementação de políticas públicas. Isso se dá, em parte, pela significativa redução orçamentária das administrações públicas, em particular nos programas destina-

dos ao atendimento das metas da Agenda 2030 (YOUNG et al. 2018), mas também pela baixa capacidade de governar e de coordenar as políticas públicas, inclusive na área ambiental (CASTRO; YOUNG, 2017).

Igualmente, a participação da sociedade civil é fundamental, não apenas pelo desafio democrático de participação e controle das ações do estado, mas também pelas novas formas de organização de produtores e consumidores. É no meio dessas novas estruturas que a economia criativa prospera, induzindo inovação com melhoria de qualidade de vida. Em outras palavras, uma economia de baixo impacto ambiental é também uma economia da inovação e da mão de obra qualificada, como sugerido pelas iniciativas de bioeconomia (BUGGE et al., 2016).

É possível vislumbrar ações convergentes com a economia verde em diferentes dimensões das atividades econômicas e social. A Agenda 2030, que apresenta os 17 objetivos do desenvolvimento sustentável, ilustra as diferentes dimensões (agricultura, energia, indústria, consumo, inovação) em que é necessário aliar crescimento econômico, com justiça social e preservação ambiental.

Para que essas ações sejam possíveis, é imprescindível obter fontes de financiamento para ações sustentáveis e, ao mesmo tempo, reduzir ou interromper a transferência de recursos para atividades predatórias (ALVARENGA; YOUNG, 2020). Exemplos internacionais são abundantes, como a concessão de incentivos fiscais e creditícios para a geração de energia renovável e sustentável (sistemas fotovoltaicos, energia eólica, eficiência energética etc.) combinada com cobranças sobre as fontes não sustentáveis (combustíveis fósseis), que geram externalidades negativas.

A reorientação das fontes de financiamento para atividades sustentáveis igualmente envolve as áreas rurais. Ao invés de subsidiar o monocultivo de produtos de exportação, intensivo em agrotóxicos, os recursos devem ser canalizados para a agricultura familiar, voltada para a produção de baixo carbono ou orgânica, que é muito mais intensiva em mão de obra. Tampouco é adequado manter subsídios que beneficiem

de forma direta ou indireta o desmatamento. A pecuária extensiva, em particular, não pode mais ser incentivada por seu elevado impacto sobre emissões de gases de efeito estufa, tanto pelo carbono da queima das florestas convertidas em pasto, quanto pela emissão de metano resultante da fermentação entérica do rebanho (ALVARENGA, 2014).

A efetividade da legislação ambiental é também fundamental para essa transição. Isso inclui tanto o controle de poluentes, quanto as normas que regem o uso da terra, em particular aquelas que limitam o desmatamento e protegem os remanescentes florestais nas áreas sob controle direto da administração pública e também nas propriedades privadas.

Por outro lado, é importante permitir a flexibilização no atendimento dessa legislação, através da adoção de mecanismos econômicos que permitam o atendimento das metas ambientais com maior eficiência econômica. Sistemas de compensação, combinados com cobrança do “poluidor/usuário pagador” e incentivos para o “protetor recebedor”, já estão estabelecidos em diversas partes do mundo (mercado de créditos de carbono, tributação sobre poluição, subsídios para projetos ambientais etc.) (MEYERS et al., 2020).

## **Iniciativas para a transição**

O desenvolvimento sustentável requer que as ações de ativação econômica no curto prazo não criem passivos a serem resolvidos pelas gerações futuras. O recente debate internacional sobre o Green New Deal (GND) aponta para esse sentido: a combinação de políticas anti-cíclicas de inspiração keynesiana com critérios de sustentabilidade, a fim de estimular a economia pela sua descarbonização e um convívio mais equilibrado com o meio ambiente, tendo em vista os limites planetários (ALVARENGA; YOUNG, 2020).

Existe um grande conjunto de iniciativas capazes de promover crescimento econômico, com justiça social e preservação ambiental. A lista é extensa e inclui o desenvolvimento de fontes renováveis de energia,

aumento da eficiência energética, saneamento básico, reciclagem e melhoria na gestão de resíduos sólidos, construção civil com critérios de sustentabilidade e redução de poluentes, soluções de mobilidade urbana com transporte público limpo e de qualidade, agricultura orgânica ou de baixo carbono, manejo florestal sustentável, extrativismo sustentável de base comunitária, entre outras opções de atividades intensivas em conhecimento e baixo impacto ambiental.

Dado que o Brasil é um país megadiverso, deve-se destacar a importância de negócios que valorizem a conservação da biodiversidade e serviços ecossistêmicos. Dentre tais oportunidades estão o turismo de natureza e as concessões de uso público, que podem gerar resultados positivos para a economia de diversos municípios. Rodrigues et al. (2018) estimaram que o impacto total dos 17 milhões de visitantes em unidades de conservação (UCs) federais e estaduais no país em 2016 ficou entre R\$ 2,5 e 6,1 bilhões, gerando entre 77 e 133 mil postos de trabalhos. Souza e Simões (2019), considerando apenas UCs federais, mostram que houve aumento significativo da visitação em 2017 e 2018, quando os visitantes gastaram cerca de R\$ 2,4 bilhões, contribuindo para a geração de cerca de 90 mil empregos e R\$ 1,1 bilhão em impostos.

Outra forma de parceria público-privada com grande potencial no Brasil é a concessão florestal. Por esse mecanismo, empresas ou comunidades têm o direito de manejar florestas públicas para extração de produtos madeireiros e não madeireiros, mediante o pagamento de uma taxa pelo uso desses recursos naturais, a ser definida em processo licitatório (GRAY, 2002). O objetivo é conservar a cobertura vegetal nativa, ao mesmo tempo em que estimula a viabilidade econômica da floresta e a qualidade de vida da população de seu entorno. É uma forma de manter a floresta em pé com corte de impacto reduzido, permitindo aos governos federal, estadual e municipal administrar seus ativos florestais. Ressalta-se que, no Brasil, é garantido o livre acesso da comunidade local à área de concessão para a coleta de produtos não madeireiros considerados essenciais para sua subsistência (PEREIRA et al., 2018).

A exploração comercial legal de produtos florestais permite sua valorização no mercado e gera empregos para as comunidades próximas. A concessão reduz a exploração ilegal dos recursos naturais, pois concentra a atividade madeireira em empresas formalmente legalizadas e facilita o trabalho de fiscalização das normas ambientais, trabalhistas e fiscais (IMAFLOTA, SFB, 2018).

Mas tanto as concessões de uso público como as florestais só podem ser pensadas em um contexto de redução do desmatamento, controle e efetividade da legislação ambiental. Sem a fiscalização, seguida de penalização em caso de ações ilegais, não há incentivo para o agente privado celebrar contratos de concessão com o setor público.

Os pagamentos por serviços ambientais (PSA) são arranjos voluntários ou legalmente acordados pelos quais ações que resultam na conservação de serviços ecossistêmicos são recompensadas financeiramente ou por meio de outro incentivo econômico (WUNDER, 2005; YOUNG, BAKKER, 2014).

Existe uma grande variedade na fonte de recursos usados para o pagamento dos programas de PSA atualmente existentes no Brasil, mas as principais fontes são fundos públicos e doações (CASTRO et al., 2018). Espera-se que no futuro seja possível estabelecer um sistema de pagamento pelo usuário, no qual quem se beneficia dos serviços ambientais paga a quem o protege, estabelecendo um regime estável fonte de financiamento.

Recentemente foi aprovada a Lei Nº 14.119/2021 (BRASIL, 2021) que institui a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais. Para além de pontos positivos existentes nessa lei, como o fato de ser ampla o suficiente para não restringir a multiplicidade de projetos já em andamento no país, ainda existem questões não esclarecidas, como os custos de implantação e manutenção dessa política, incluindo os gastos com fiscalização e monitoramento das propriedades envolvidas.

Após longo período de estagnação, há expectativas de avanço no estabelecimento de financiamento para a conservação de estoques de

carbono por projetos de redução de emissões por desmatamento e degradação florestal, associados com conservação (REDD+). A ideia é que ações que evitem o desmatamento e conservem a biodiversidade sejam elegíveis para receber créditos transacionáveis de carbono. O Brasil já possui alguma experiência nessas iniciativas através do Fundo Amazônia e do Fundo Verde para o Clima (GCP). Entretanto, para que os projetos de REDD+ sejam ampliados, é necessário reverter as atuais dificuldades políticas na gestão ambiental (ARAÚJO, 2020) e a desaceleração do desmatamento.

Outra possibilidade capaz de estimular ações de conservação e ao mesmo tempo promover a distribuição da riqueza é o estabelecimento de mercados de cotas de reserva ambiental (CRA). A Lei Nº 12.561 de Proteção da Vegetação Nativa (BRASIL, 2012) estabelece padrões mínimos para proteção de florestas nativas em propriedades privadas, a chamada Reserva Legal (RL). A Lei também estabelece que as propriedades que não atendam aos percentuais mínimos de RL podem compensar o déficit em outras propriedades, desde que as áreas sejam ecologicamente equivalentes (YOUNG et al., 2017). A compensação deve ocorrer em propriedade com vegetação nativa intacta ou em regeneração excedente aos requisitos mínimos de RL. Isso cria a possibilidade de que proprietários de terras que possuem excedentes florestais (além do limite legalmente obrigatório) negociem com aqueles que possuem passivos florestais estabelecendo um mercado de CRA que incentive a conservação e restauração florestal (YOUNG et al., 2017).

As transações de compra e venda de CRA são privadas, sem necessidade de financiamento público. A intervenção pública fica restrita ao marco regulatório, com supervisão e monitoramento das condições impostas pela legislação. É criado um incentivo positivo para a manutenção da vegetação nativa nas fazendas acima dos níveis mínimos legalmente exigidos para o cumprimento da RL, produzindo corredores ambientais e áreas protegidas em um número menor de propriedades, mas com dimensões maiores (YOUNG; CASTRO, 2021).



Existem também formas de intervenção direta do poder público na criação de estímulos para atividades sustentáveis, ou de penalização para ações predatórias. Por exemplo, há muito espaço para o estabelecimento de critérios sustentáveis nas compras públicas, estimulando setores e mercados que possuam responsabilidade socioambiental. No Brasil, os gastos do governo representam entre 10% e 15% do PIB (RIBEIRO; JÚNIOR, 2014; CABRAL, 2019). No entanto, as compras governamentais sustentáveis não chegam a 1% do total das compras realizadas pela Administração Pública Federal (TCU, 2018). Assim, a expansão dessa iniciativa pode tornar as administrações públicas um forte indutor da sustentabilidade em suas cadeias produtivas.

Outro exemplo é a incorporação de critérios “verdes” na tributação. A bem-sucedida experiência do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços Ecológico (ICMS-E) revela que esse tipo de política tem grande capacidade de resposta na promoção da conservação ambiental (CASTRO et al., 2019). O ICMS-E é atualmente implementado em 16 estados brasileiros que estabeleceram critérios ambientais para a transferência de recursos do ICMS para os municípios. Os recursos municipais obtidos por meio de transferências de ICMS-E não são necessariamente alocados em gastos ambientais e podem ser utilizados para outros fins, como complementar as contas municipais e executar políticas sociais. No entanto, essa iniciativa promove uma competição positiva entre os municípios que buscam melhorar sua performance ambiental voluntariamente para obter maior parcela de recurso, sem aumentar os gastos públicos ou impor um novo tributo à sociedade (CASTRO et al., 2019).

Para que as iniciativas apontadas aqui sejam realizadas deve-se interromper o atual modelo de asfixia dos gastos públicos. É necessário investir na capacidade do estado em planejar, implementar e avaliar políticas públicas, além de estimular negócios e atividades que promovam a inclusão social e a conservação ambiental como motores, e não como obstáculos para o desenvolvimento econômico.

## Considerações Finais

A economia brasileira especializou-se na exportação de matérias-primas ou commodities que, em grande medida, têm sua competitividade baseada em fatores espúrios, como uso não sustentável dos recursos naturais e exclusão social. Essa situação aumenta a pressão sobre a capacidade de resposta por parte das autoridades ambientais, que sofrem com a redução orçamentária e com a carência de informações sobre a extensão dos problemas decorrentes da degradação ambiental. Enfrenta-se, portanto, uma crise na gestão ambiental pública que afeta a todos, mas principalmente os mais vulneráveis.

A transição para uma economia verde busca, simultaneamente, garantir o aumento da atividade econômica no curto prazo (por exemplo, com programas de distribuição de renda) e a ampliação da capacidade produtiva em setores de competitividade autêntica, intensivos em inovação e qualificação profissional.

Entre as oportunidades de reorientação da economia destacam-se concessões de uso público e florestais, pagamento por serviços ambientais, compras públicas e iniciativas fiscais verdes, mercados de crédito de carbono e de cotas de reservas ambientais. Esses são exemplos concretos de iniciativas que podem gerar ocupações e renda ao mesmo tempo que protegem a biodiversidade e serviços ecossistêmicos.

Entretanto, a economia verde não se concretizará de forma espontânea. É preciso que tanto o setor produtivo quanto o setor público construam uma relação de sinergia, de modo que o marco regulatório favoreça o comportamento pró-ativo em direção à sustentabilidade. Também é necessária a garantia de fontes estáveis de financiamento de longo prazo para atingir as metas pretendidas. Por isso, além das políticas ambientais explícitas, as políticas fiscais e financeiras também têm efeito crucial no estabelecimento de obstáculos ou incentivos para alcançar o desenvolvimento sustentável, o que inclui:

- A internalização das externalidades, através da implementação do princípio do poluidor-pagador,
- A reorientação das políticas de compra pela adoção de critérios de sustentabilidade, e
- A reorientação dos princípios da macroeconomia, privilegiando a qualidade do crescimento ao invés da quantidade do crescimento, incluindo princípios “verdes” para a tributação e concessão de crédito.

Dessa forma, será possível redirecionar a economia para atividades que gerem a agregação de valor pelo incremento da eficiência e da inovação, ao invés do provimento ao custo mais baixo de produtos agrícolas ou industriais, com investimentos em grandes projetos de infraestrutura que pouco se preocupa com os custos sociais de longo prazo.

## Referências bibliográficas

ALVARENGA Jr., M. Decisões sobre o uso da terra em uma economia monetária da produção: uma abordagem pós-keynesiana do efeito indireto sobre o desmatamento na Amazônia legal no período 2002-2011. Universidade Federal Fluminense. Dissertação de Mestrado, 2014.

ALVARENGA Jr., M.; YOUNG, C. E. F. O pulo do gato: esverdear a economia para sair da crise. In: Young, C. E. F. Y. e Mathias, J. F. C. M. (orgs.) **Covid-19, meio ambiente & políticas públicas**. São Paulo: Hucitec, 2020.

ARAÚJO, S. M. V. G. D. Environmental Policy in the Bolsonaro Government: The Response of Environmentalists in the Legislative Arena. **Brazilian Political Science Review**, 14(2). 2020. DOI: 10.1590/1981-3821202000020005

BRASIL. Lei nº 14.119, de 13 de janeiro de 2021. Institui a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.119-de-13-de-janeiro-de-2021-298899394>

BRASIL. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa. Available: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm) (accessed 18 September 2020).

BUGGE, M. M.; HANSEN, T.; KLITKOU, A. What is the bioeconomy? A review of the literature. **Sustainability**, vol. 8, n. 7, p. 691, 2016.

CABRAL, V. N. (2019). Implementação da política de compras públicas sustentáveis em uma instituição federal de ensino: uma análise a partir da Matriz 5C de Najam. Programa de Pós-Graduação em Administração. UFRRJ Seropédica. 119 p.

CASTRO, B. S.; YOUNG, C. E. F. Problemas de coordenação de políticas públicas: desafios para a gestão ambiental no Brasil. **Síntese: Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro**, vol. 12, p. 32-53, 2017.

CASTRO, B.S., YOUNG, C.E.F., PEREIRA, V. Iniciativas Estaduais de Pagamentos por Serviços Ambientais: Análise Legal e Seus Resultados. **Revista Iberoamericana de Economia Ecológica**, vol. 28, p. 44-71, 2018.

CASTRO, B.S., COSTA, L.A.N., COSTA, D.S., YOUNG, C.E.F. O ICSM ecológico como uma política de incentivo dos gastos ambientais municipais. **Desenvolvimento em Debate**, vol. 7, n. 1, pp.181-199, 2019.

COSTA, L. A. N. de; SANT´ANNA, A. A.; YOUNG, C. E. F. **Barren Lives: drought shocks and agricultural vulnerability in the brazilian Semi-Arid**. The Latin American And Caribbean Economic Association-Lacea, 2020.

FAJNZYLBER, F. Competitividad internacional: evolución y lecciones. **Revista de la CEPAL**, n. 36, p. 7-24, Diciembre 1988.

GRAY, J. A., 2002. Forest concession policies and revenue systems: country experience and policy changes for sustainable tropical forestry. **World Bank Technical Paper 522 - Forest Series**. Washington, D.C.: The World Bank.

IBGE. Contas Nacionais. 2020. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais.html>

IMAFLORA; SERVIÇO FLORESTAL BRASILEIRO - SFB. **Concessões Florestais Federais: participação, transparência e efetividade no uso dos recursos dos estados, municípios e comunidades locais**. 2018.

JOLY C.A.; SCARANO F.R.; SEIXAS C.S.; METZGER J.P.; OMETTO J.P.; BUSTAMANTE M.M.C.; PADGURSCHI M.C.G.; PIRES A.P.F.; CASTRO P.F.D.; GADDA T.; TOLEDO P. (eds.) **1º Diagnóstico brasileiro de biodiversidade e serviços ecossistêmicos**. São Carlos: Editora Cubo, 2019. p.351. [HTTPS://DOI.ORG/10.4322/978-85-60064-88-5](https://doi.org/10.4322/978-85-60064-88-5)

MEYERS, D; BOHORQUEZ, J.; CUMMING, T.; EMERTON, L.; HEUVEL, O. v. d.; RIVA, M.; VICTURINE, R. **Conservation finance: A framework**. Conservation Finance Alliance, 2020.

PEREIRA, G.S., LEMOS, A.L.F., COUTINHO, B.H., MEDEIROS, R., YOUNG, C.E.F. Extrativismo e Pesca. In: Young, C.E.F., Medeiros, R. (Org.). **Quanto vale o verde: a importância econômica das unidades de conservação brasileiras**. 1ed.: Conservação Internacional (CI-Brasil), 2018. p. 40-78.

PODCAMENI, M. G.; CASSIOLATO, J. E.; LUSTOSA, M. C.; MARCELLINO, I.; ROCHA, P. Exploring the convergence between sustainability and local innovation systems from a Southern perspective: what Brazilian empirical evidence has to offer. **Local Economy**, vol. 34, p. 825-837, 2019.

RIBEIRO, C; JÚNIOR, E. Mensurando o mercado de compras governamentais brasileiro. **Caderno de Finanças Públicas**, n. 14, p. 265-287, 2014.

RODRIGUES, C.G.O., FONTOURA, L.M., ROSA, C.R., MEDEIROS, R., YOUNG, C.E.F. Turismo e uso público. In: Young, C.E.F., Medeiros, R. (Orgs.) **Quanto vale o verde: a importância econômica das unidades de conservação brasileiras**. Rio de Janeiro: Conservação Internacional, 2018. p. 80.

SANT'ANNA, A. A., Not So Natural: Unequal Effects of Public Policies on the Occurrence of Disasters. **Ecological Economics**, *Elsevier*, vol. 152(C), p. 273-281, 2018.

SOUZA, T. V. S. B.; SIMÕES, H. B. Contribuições do turismo em Unidades de Conservação Federais para a economia brasileira – efeitos dos gastos dos visitantes em 2018: Sumário Executivo. Brasília: ICMBIO, 2019.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). Relatório Anual de Atividades: 2017 - Brasília. 2018

UNEP. **Towards a green economy: pathways to sustainable development and poverty eradication**. UNEP, Nairobi. 2010.

WUNDER, S. Payments for Environmental Services: Some Nuts and Bolts. **CIFOR Occasional Paper** n. 42. Center for International Forestry Research, Jakarta. 2005. ISSN 0854-9818.

YOUNG, C. E. F. Exclusão ambiental e desigualdade no brasil. In: João Felipe Cury Marinho Mathias e Luiz Fernando Saraiva (org.). **Igual-desigual: história e economia das desigualdades antes, durante e após a pandemia**. Ed. São Paulo: Hucitec, 2020. Vol. 1, p. 255-265.

YOUNG, C.E.F., CASTRO, B. S., MATHIAS, J.F.C., PENNA, C., PEREIRA, G.S., FERRAZ, C., ALVARENGA JR, M., MACHADO, M., GATTO, D.B., BATISTA, A.K., ARRELLAGA, M.M., AGUIAR, C., DUQUE, D., ARAUJO, K.S., JORDAO, C.S., GONCALVES, R., FARES, L.R., MANZATTO, L.H.R., COSTA, D. S. Relatório 4 (Final): Resultado 7. Análise conjuntural sobre ODS e efetividade das estruturas de financiamento públi-

cas, privadas e mistas para a promoção do desenvolvimento sustentável aprimoradas. (Relatório de pesquisa). MMA/ PNUD. 2018

YOUNG, C.E.F., ALVARENGA JR., M., GANDRA, F.M., COSTA, L.N. A., MENDES, M.P., 2017. Custos e Benefícios da Implementação de um Mercado de Cotas de Reserva Ambiental (CRA) no Brasil. In: XII ENCONTRO NACIONAL DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA ECOLÓGICA.

YOUNG, C. E. F. DE BAKKER, L. B. Payments for ecosystem services from watershed protection: A methodological assessment of the Oasis Project in Brazil. **Natureza & Conservação**, vol. 12, p. 7178. 2014.

YOUNG, C. E. F. Potencial de crescimento da economia verde no Brasil. Política Ambiental. **Economia verde: desafios e oportunidades** 8, 2011.

YOUNG, C. E. F.; CASTRO, B. S. Financing Conservation in the Brazilian Atlantic Forest In: **The Atlantic Forest: History, Biodiversity, Threats and Opportunities of the Mega-diverse Forest**. 1 ed.: Springer, 2021. vol.1, p. 451-470.

---

**Carlos Eduardo Frickmann Young** · Professor Titular do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro. [young@ie.ufrj.br](mailto:young@ie.ufrj.br)

**Biancca Scarpeline de Castro** · Professora Associada do Instituto de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. [bianccastro2@gmail.com](mailto:bianccastro2@gmail.com)

# Challenges and opportunities for a green economy in Brazil

---

Carlos Eduardo Frickmann Young  
Biancca Scarpeline de Castro

This article discusses the challenges and opportunities for a green economy in Brazil, requiring a drastic change in the currently adopted model, which focuses on exporting raw materials whose competitiveness is based on the predatory use of natural resources and social exclusion. In contrast, it is proposed that economic dynamism should be established by encouraging activities that create employment and reallocate income, bearing in mind the scarcity of natural resources and ecological limits of ecosystems. Examples of actions are listed in the environmental conservation area: public and forestry concessions, payment for environmental services, public procurement, green tax initiatives, carbon credit markets and quotas for environmental reserves. This transition will not make itself by depending on the free market, but by the State taking an active role so that productive transformation with equity and sustainability will take place in Brazil.

## Foreword

The cooccurrence of a health and an economic crisis brought about by the COVID-19 pandemic shows that it is no longer possible to separate short- and long-term problems in the 21st century. Sustainability requires solutions to short-term problems, such as curbing unemployment and improving the material living conditions of the poorer pop-

ulations, to be put in place without disregarding the physical limits of natural resources and the preservation of ecosystem functions.

To this end, oversimplified views of environmental denial and economic immobility should be discarded. Disregarding the environment means not take environmental problems into consideration and to uphold that they have a lower priority than economic and social interests. This viewpoint presumes that there will always be technological and economic solutions to handle problems caused by the “progress” brought by civilization. However, this view does not consider the reality of vulnerable populations, who suffer loss of quality of life due to the downgrading of environmental conditions. In other words, environmental exclusion is converted into an additional element of social inequality (YOUNG, 2020).

Economic immobility presupposes that interrupting economic growth could give rise to environmental benefits. Although it correctly points to problems arising from predatory methods of expanding productive activity, this view ignores the fact that the creation of jobs and income is crucial for social inclusion, and that economic stagnation exacerbates population vulnerability. When poverty levels increase, individuals start to adopt behaviours focused on the need to ensure present consumption, without considering its future consequences and going against the principles of sustainability.

Hence, this paper seeks to describe the challenges and possibilities of changing the course of the Brazilian economy in order to achieve economic progress by encouraging employment and income redistribution generation while preserving natural resources.

In conclusion, it is argued that the transition to a green economy creates a unique opportunity to redefine the course of the Brazilian development. Actions aimed at preserving biodiversity and ecosystem services can contribute to redirecting growth, and the examples described in this paper point to actions based on public-private partnerships (public-use and forestry concessions, payment for environmental ser-

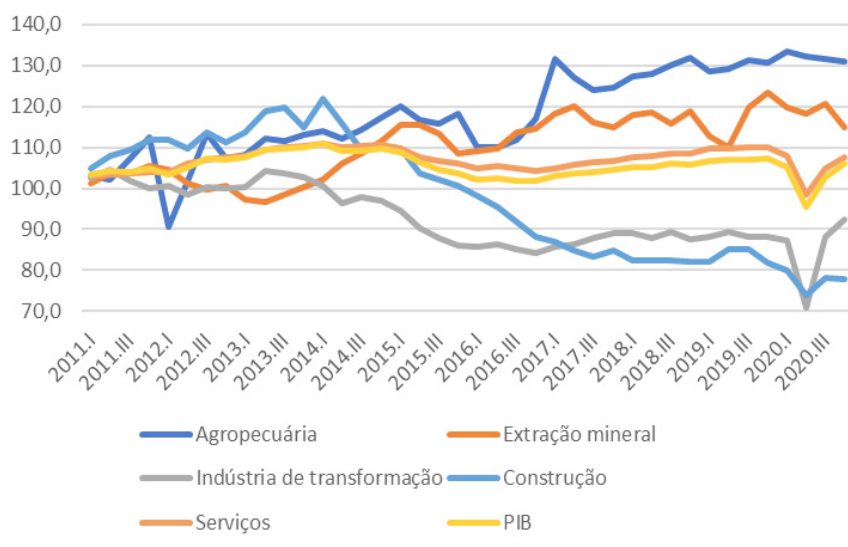


vices); public actions (public procurement and green tax actions); and private actions (carbon credit markets and environmental reserve quota markets).

## Overview of the Brazilian economy

The Brazilian economy has recently undergone a “reprimarization” process of its productive agenda, through increasingly specializing in natural-resource and energy- intensive goods and in activities of a high polluting potential. This is demonstrated in the Quarterly National Accounts data prepared by IBGE (Figure 1). Agribusiness and the mining industry have performed well above average, while the manufacturing industry, the largest employer in the secondary sector, has experienced a mediocre performance and an extended decline.

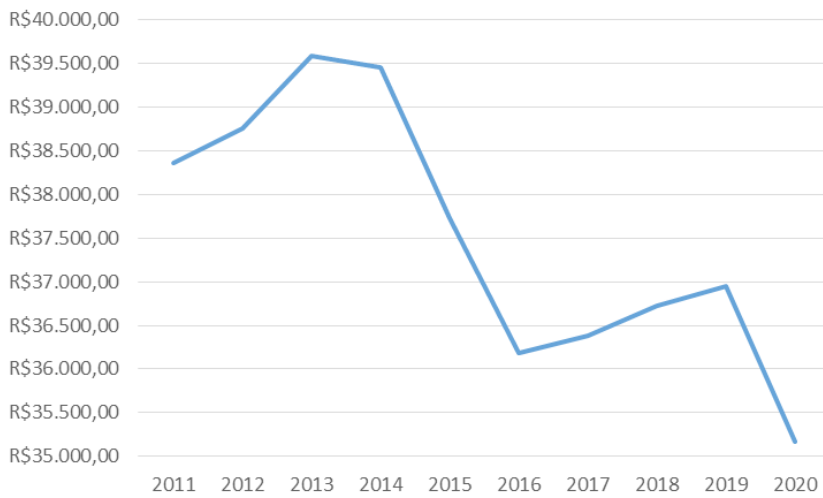
FIGURE 1. Progress of Quarterly GDP with seasonal adjustment, total and per sector, 2011-2020 (average in 2010 = 100)



Source: Prepared by the authors based on IBGE data ([www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br))

Such data indicate an increase in intensive economic activities in the predatory use of environmental resources, including deforestation, aimed at exportation (YOUNG, 2011). The outcome of this growth has been mediocre from an economic viewpoint, with a decline in Gross Domestic Product (GDP) per capita as of 2014 (Figure 2).

FIGURE 2. Annual GDP per capita, Brazil, 2011-2020 (constant 2020 prices)



Source: Prepared by the authors based on IBGE data ([www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br))

In addition to the difficulty in generating economic growth, this model stresses social exclusion as it concentrates economic benefits in a relatively small population group. Competitiveness is not established in an “authentic” manner, but by “spurious” factors (FAJNZYLBER, 1988) based on low labour costs, expansion of the agricultural frontier by deforestation and predatory exploitation of natural resources, without any consideration for adverse environmental externalities.

Income concentration and a difficulty in creating occupations are added to the predatory use of natural resources, causing worse consequences for the poorer segments, who are more sensitive to losses in

environmental quality and in the provision of ecosystem services (JOLY et al., 2019). Climate change will tend to greatly exacerbate these problems, both in the rural areas where subsistence agriculture is the most sensitive to droughts and floods (COSTA et al., 2020), and in cities, whose peripheral areas are the most affected by air and water pollution, and by risks associated to extreme events such as landslides, floods and other types of disasters (SANT'ANNA, 2018; YOUNG, 2020).

Based on the above, it appears that current trends in the Brazilian economy need to be reversed in favour of the expansion of productive activities resulting in the improvement of human welfare and social equity, significantly reducing environmental risks (UNEP, 2010). That is to say, activities associated with environmental preservation should be invigorated by positive effects on employment and income levels in the short and long runs.

“Green” activities tend to be more labour-intensive and to be present in manufactured goods with a greater content of innovation (PODCAMENI et al., 2019). In contrast, primary activities and the production of potentially more polluting goods tend to be capital intensive, with a low demand for labour, and their competitiveness is based chiefly on the low cost of raw materials and energy.

Reorienting the course of development requires increasing participation by the State in planning processes and in regulating the economy. The transition to more sustainable and inclusive practices will not happen on its own if left to free market forces, although the private sector should be the key vector of productive activities: the green economy is not possible under a “minimum state”, as it will depend on a “better state” performance. It is therefore essential to reverse the current downward trend in the ability to draft public policies. This is due in part to the significant budget reduction by public administrations, in particular for programs aimed at meeting the goals of Agenda 2030 (YOUNG et al. 2018), but also due to the scarce ability to govern and coordinate public policies, including in the environmental area (CASTRO; YOUNG, 2017).

Similarly, participation by the civil society is fundamental, not only because of the democratic challenge in participating and controlling state actions, but also owing to the new forms of organizing producers and consumers. It is in the midst of these new structures that the creative economy thrives, inducing innovation with an improved quality of life. In other words, a low environmental impact economy is also an economy of innovation and qualified labour, as suggested by bio-economy actions (BUGGE et al., 2016).

It is possible to envisage actions converging on the green economy in different dimensions of economic and social activities. The 2030 Agenda, which lists 17 sustainable development objectives, illustrates the different dimensions (agriculture, energy, manufacturing, consumer goods, innovation) in which it is required to combine economic growth with social justice and environmental preservation.

For these actions to be feasible, it is essential to obtain sources of funding for sustainable actions and, at the same time, reduce or interrupt the transfer of funds for predatory activities (ALVARENGA; YOUNG, 2020). International examples abound, such as granting tax and credit incentives for generating renewable and sustainable energy (photo-voltaic systems, windmill farms, energy efficiency, etc.) combined with fees charged for unsustainable sources (fossil fuels) that create adverse externalities.

Reorienting funding sources towards sustainable activities also involves rural areas. Rather than subsidizing single harvests of export goods, which are intensive in pesticides, funds should be channelled to family farming aimed at low-carbon or organic production, which is much more labour-intensive. Nor is it appropriate to maintain subsidies that directly or indirectly benefit deforestation. Extensive cattle raising in particular can no longer be encouraged owing to its high impact on GHG emissions, both by the carbon from burning forests to be converted into pasture, and by methane emissions arising from the herd's enteric fermentation (ALVARENGA, 2014).

The effectiveness of environmental legislation is also essential for this transition. This includes both control of pollutants and rules governing land use, in particular those that limit deforestation and protect forest remnants in areas under the direct control of public administration as well as in private properties.

Conversely, it is important to allow flexibility in complying with this legislation, by means of adopting economic mechanisms allowing compliance with environmental goals with greater economic efficiency. Offsetting systems combined with collecting payments from “polluters/paying users” and providing incentives for “receiving protectors” are already functioning in different parts of the world (carbon credit markets, pollution taxation, subsidies for environmental projects, etc.) (MEYERS et al., 2020).

## **Transition actions**

Sustainable development requires short-term economic activation actions that do not create liabilities to be tackled by future generations. The recent international debate on the Green New Deal (GND) points in this direction: the combination of anti-cyclical policies of Keynesian inspiration with sustainability criteria, in order to stimulate the economy through its decarbonizing and a more balanced coexistence with the environment, subject to the planet’s limits (ALVARENGA; YOUNG, 2020).

There is an ample range of actions likely to trigger economic growth with social justice and environmental preservation. The list is extensive and includes development of renewable energy sources, increased energy efficiency, basic sanitation, recycling and improvements in solid waste management, civil construction with sustainability criteria and reduction of pollutants, urban mobility solutions with clean and quality public transport, organic or low-carbon agriculture, sustainable forest stewardship, sustainable community-based extractiv-

ism, among other options for knowledge-intensive activities and low environmental impact.

Considering Brazil's mega-diverse nature, it is mandatory to stress the crucial relevance of businesses that value the preservation of biodiversity and ecosystem services. Among such business opportunities are nature tourism and public use concessions, capable of bringing positive results to the economies of a number of municipalities. Rodrigues et al. (2018) estimated that the total impact of 17 million visitors to federal and state conservation units (UCS) in the country in 2016 stood at between R\$ 2.5 and 6.1 billion, creating between 77 and 133 thousand jobs. Souza and Simões (2019), considering only federal UCS, concluded that there was a significant increase in visits in 2017 and 2018, when visitors spent roughly R\$ 2.4 billion, contributing to the creation of close to 90 thousand jobs and R\$ 1.1 billion in taxes.

Another type of public-private partnership with great potential in Brazil are forest concessions. Under this method, companies or communities are granted the right to manage public forests to exploit timber and non-timber goods, on payment of a fee for the use of these natural resources, to be defined through a bidding process (GRAY, 2002). The idea is to preserve the native vegetation coverage while encouraging the forest's economic feasibility and the quality of life of the surrounding population. This is a means of keeping the forest intact and to have a reduced impact over it, allowing the three levels of government to manage their forest assets. It should be noted that, in Brazil, unlimited access to concession areas is ensured to local communities for them to gather non-timber goods deemed essential for their livelihood (PEREIRA et al., 2018).

Lawful commercial exploitation of forest goods increases their market value and creates jobs in the neighbouring communities. Concessions reduce unlawful exploitation of natural resources because they concentrate logging activities in formally organized companies and facilitate the task of inspecting environmental, labour and tax rules (IMA-FLORA, SFB, 2018).

Yet, both public use and forestry concessions can only serve as a solution in circumstances of reduced deforestation, control and effectiveness of environmental legislation. In the absence of supervision, followed by sanctions in case of unlawful actions, there is no incentive for private enterprises to enter into concession agreements with the public sector.

Payments for environmental services (PES) are voluntary or lawfully agreed on arrangements, whereby actions that give rise to preservation of ecosystem services are compensated financially or through other business opportunities (WUNDER, 2005; YOUNG, BAKKER, 2014).

There is a broad variety of sources of funds used in paying for PES programs currently existing in Brazil, the chief sources being public funds and donations (CASTRO et al., 2018). A user payment system, in which beneficiaries of environmental services should pay those who protect the latter, creating a stable source of funding is to be implemented in the future.

Law No. 14,119 of 2021 (BRAZIL, 2021) was recently approved, instituting the National Policy for Payment of Environmental Services. In spite of the positive aspects of this law, such as the fact that it is broad enough not to restrict a diversity of projects already in progress in Brazil, there are still unclear issues, such as the cost of implementing and managing this policy, including inspection and monitoring expenditures for the properties involved.

Following a long period of stagnation, there are expectations of progress in establishing funding for preserving carbon inventories by means of projects to reduce emissions due to deforestation and forest degradation, associated with preservation (REDD +). The idea is that actions to prevent deforestation and preserve biodiversity should be eligible to receive marketable carbon credits. Brazil already has some experience in these initiatives through the Amazon Fund and the Green Climate Fund (GCF). However, for REDD + projects to be expanded, it is necessary to reverse the current political setbacks relative to environmental management (ARAÚJO, 2020) and to curtail deforestation.

Another possibility in encouraging preservation actions and, at the same time, sponsoring wealth distribution is the creation of environmental reserve quota (CRA) markets. Law No. 12,561 on the Protection of Native Vegetation (BRASIL, 2012) provides minimum standards for protecting native forests on private properties, known as Legal Reserves (RL). This Law also establishes that properties that do not meet the minimum RL percentages can use other properties to offset this deficiency, as long as the areas are ecologically equivalent (YOUNG et al., 2017). Offsetting should take place on properties with intact native vegetation or vegetation under regeneration in excess of the minimum RL requirements. This creates the possibility for landowners with forest surpluses (above the lawfully mandatory limit) to negotiate with those with forest liabilities by establishing a CRA market that encourages forest preservation and restoration (YOUNG et al., 2017).

CRA purchase and sale transactions are private, with no need for public funding. Public intervention is restricted to the regulatory framework, with supervision and monitoring of conditions provided for in the legislation. A positive incentive is created to maintain native vegetation on farms above the minimum levels lawfully required to comply with the RL, producing environmental corridors and protected areas on a smaller number of properties, but of larger dimensions (YOUNG; CASTRO, 2021).

There are also means of direct government intervention in creating incentives for sustainable activities, or for penalizing predatory actions. For example, there is ample space for developing sustainable criteria in public procurement, encouraging sectors and markets that practice social and environmental responsibility. Government spending in Brazil accounts for 10% to 15% of GDP (RIBEIRO; JÚNIOR, 2014; CABRAL, 2019). Nonetheless, sustainable government purchases do not exceed 1% of total purchases by the Federal Public Administration (TCU, 2018). Hence, expanding this action can make public administrations a strong sustainability driver in their own production chains.



Another example is the adoption of “green” criteria in taxation. The successful experience with the Tax on Circulation of Goods and Ecological Services (ICMS-E) shows that this type of policy has a large response ability in furthering environmental preservation (CASTRO et al., 2019). ICMS-E tax is currently adopted in 16 Brazilian states that have put in place environmental criteria to transfer ICMS funds to the municipalities. Municipal funding by means of ICMS-E transfers are not necessarily allocated to environmental expenditures and may be employed for other purposes, such as supplementing municipal accounts and enforcing social policies. However, this action gives rise to positive competition among municipalities that voluntarily seek to improve their environmental performance in order to obtain a greater share of resources, without increasing public spending or imposing a new tax on society (CASTRO et al., 2019).

For the actions described herein to be implemented, the current model of stifling public spending must come to an end. It is necessary to invest in the State’s ability to plan, implement and assess public policies, in addition to stimulating businesses and activities that further social inclusion and environmental preservation as drivers of, and not as obstacles to, economic development.

## **Final Considerations**

The Brazilian economy has specialized in exporting raw materials or commodities that, to a large extent, base their competitiveness on spurious factors, such as the unsustainable use of natural resources and social exclusion. This picture increases pressure on the response ability of environmental authorities, stricken by budget reductions and a lack of information about the extent of problems arising from environmental degradation. Hence, there is a crisis in public environmental management that affects everyone, in particular the most vulnerable.

The transition to a green economy seeks both to ensure a rising economic activity in the short run (with income distribution programs, for example), and to expand productive capacity in sectors of genuine competitiveness, intensive in innovation and professional qualification.

Among the opportunities for reorganizing the economy are public use and forestry concessions, payment for environmental services, public procurement and green tax initiatives, carbon credit markets and quotas for environmental reserves. These are concrete examples of actions likely to create occupations and income while protecting biodiversity and ecosystem services.

However, a green economy will not be created spontaneously. It is necessary for both the productive and the public sectors to build a synergistic relationship, and for the regulatory framework to adopt a proactive attitude towards sustainability. It is also necessary to ensure stable sources of long-term funding to achieve the desired goals. For this reason, and in addition to explicit environmental policies, fiscal and financial policies also exert a crucial role in placing obstacles or providing incentives to bring about sustainable development, including:

- Internalizing externalities by implementing a polluter pays principle,
- Redirecting procurement policies by adopting sustainability criteria, and
- Reorienting macroeconomic principles, favouring growth quality instead of growth quantity, including “green” principles for taxation and credit granting.

These guidelines will allow the economy to be redirected towards activities that create added value by means of increased efficiency and innovation, instead of producing the lowest costs for agricultural or industrial goods, with investments in large infrastructure projects that are only remotely concerned with long-term social costs.

## Bibliographical references

ALVARENGA Jr., M. Decisões sobre o uso da terra em uma economia monetária da produção: uma abordagem pós-keynesiana do efeito indireto sobre o desmatamento na Amazônia legal no período 2002-2011. Universidade Federal Fluminense. Master's Degree Dissertation, 2014.

ALVARENGA Jr., M.; YOUNG, C. E. F. O pulo do gato: esverdear a economia para sair da crise. In: Young, C. E. F. Y. and Mathias, J. F. C. M. (orgs.) *Covid-19, meio ambiente & políticas públicas*. São Paulo: Hucitec, 2020.

ARAÚJO, S. M. V. G. D. Environmental Policy in the Bolsonaro Government: The Response of Environmentalists in the Legislative Arena. *Brazilian Political Science Review*, 14(2). 2020. DOI: 10.1590/1981-1981-3821202000020005

BRAZIL Lei nº 14.119 de 13 de janeiro de 2021. Institui a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais. Available at: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.119-de-13-de-janeiro-de-2021-298899394>

BRAZIL Lei nº 12.651 de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa. Available at: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm) (accessed September 18, 2020).

BUGGE, M. M.; HANSEN, T.; KLITKOU, A. What is the bioeconomy? A review of the literature. *Sustainability*, vol. 8, no. 7, p. 691, 2016.

CABRAL, V. N. (2019). Implementação da política de compras públicas sustentáveis em uma instituição federal de ensino: uma análise a partir da Matriz 5C de Najam. Post-Graduate Administration Program. UFRRJ Seropédica. 119 p.

CASTRO, B. S.; YOUNG, C. E. F. Problemas de coordenação de políticas públicas: desafios para a gestão ambiental no Brasil. *Summary: Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro*, vol. 12, p. 32- 53, 2017.

CASTRO, B.S., YOUNG, C.E.F., PEREIRA, V. Iniciativas Estaduais de Pagamentos por Serviços Ambientais: Análise Legal e seus Resultados. *Revista Iberoamericana de Economia Ecológica*, vol. 28, p. 44- 71, 2018.

CASTRO, B.S., COSTA, L.A.N., COSTA, D.S., YOUNG, C.E.F. O ICSM ecológico como uma política de incentivo dos gastos ambientais municipais. *Desenvolvimento em Debate*, vol. 7, n. 1, pp.181-199, 2019.

COSTA, L. A. N. de; SANT'ANNA, A. A.; YOUNG, C. E. F. *Barren Lives: drought shocks and agricultural vulnerability in the Brazilian Semi-Arid*. The Latin American and Caribbean Economic Association-Lacea, 2020.

FAJNZYLBBER, F. Competitividad internacional: evolución y lecciones. *Revista de la CEPAL*, n. 36, p. 7-24, December 1988.

GRAY, J. A., 2002. Forest concession policies and revenue systems: country experience and policy changes for sustainable tropical forestry. *World Bank Technical Paper 522 - Forest Series*. Washington, D.C.: The World Bank.

IBGE. Contas Nacionais. 2020. Available at: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais.html>

IMAFLOA; SERVIÇO FLORESTAL BRASILEIRO - SFB. *Concessões Florestais Federais: participação, transparência e efetividade no uso dos recursos dos estados, municípios e comunidades locais*. 2018.

JOLY C.A.; SCARANO F.R.; SEIXAS C.S.; METZGER J.P.; OMETTO J.P.; BUSTAMANTE M.M.C.; PADGURSCHI M.C.G.; PIRES A.P.F.; CASTRO P.F.D.; GADDA T.; TOLEDO P. (eds.) *1º Diagnóstico brasileiro de biodiversidade e serviços ecossistêmicos*. São Carlos: Editora Cubo, 2019. p.351. [HTTPS://DOI.ORG/10.4322/978-85-60064-88-5](https://doi.org/10.4322/978-85-60064-88-5)

MEYERS, D; BOHORQUEZ, J.; CUMMING, T.; EMERTON, L.; HEUVEL, O. v. d.; RIVA, M.; VICTURINE, R. *Conservation finance: A framework*. Conservation Finance Alliance, 2020.

PEREIRA, G.S., LEMOS, A.L.F., COUTINHO, B.H., MEDEIROS, R., YOUNG, C.E.F. Extrativismo e Pesca. In: Young, C.E.F., Medeiros, R. (Org.). *Quanto vale o verde: a importância econômica das unidades de conservação brasileiras*. 1ed.: Conservação Internacional (CI-Brasil), 2018. p. 40-78.

PODCAMENI, M. G.; CASSIOLATO, J. E.; LUSTOSA, M. C.; MARCELLINO, I.; ROCHA, P. Exploring the convergence between sustainability and local innovation systems from a Southern perspective: what Brazilian empirical evidence has to offer. *Local Economy*, vol. 34, p. 825- 837, 2019.

RIBEIRO, C; JÚNIOR, E. Mensurando o mercado de compras governamentais brasileiro. *Caderno de Finanças Públicas*, n. 14, p. 265-287, 2014.

RODRIGUES, C.G.O., FONTOURA, L.M., ROSA, C.R., MEDEIROS, R., YOUNG, C.E.F. Turismo e uso público. In: Young, C.E.F., Medeiros, R. (Orgs.) *Quanto vale o verde: a importância econômica das unidades de conservação brasileiras*. Rio de Janeiro: Conservação Internacional, 2018. p. 80.

SANT'ANNA, A. A., Not so Natural: Unequal Effects of Public Policies on the Occurrence of Disasters. *Ecological Economics, Elsevier*, vol. 152(C), p. 273-281, 2018.

SOUZA, T. V. S. B.; SIMÕES, H. B. Contribuições do turismo em Unidades de Conservação Federais para a economia brasileira – efeitos dos gastos dos visitantes em 2018: Sumário Executivo. Brasília: ICMBIO, 2019.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). Relatório Anual de Atividades: 2017 - Brasília. 2018.

UNEP. *Towards a green economy: pathways to sustainable development and poverty eradication*. UNEP, Nairobi. 2010.

WUNDER, S. Payments for Environmental Services: Some Nuts and Bolts. *CIFOR Occasional Paper* n. 42. Center for International Forestry Research, Jakarta. 2005. ISSN 0854-9818.

YOUNG, C. E. F. Exclusão ambiental e desigualdade no Brasil. In: João Felipe Cury Marinho Mathias and Luiz Fernando Saraiva (org.). *Igual-desigual: história e economia das desigualdades antes, durante e após a pandemia*. Ed. São Paulo: Hucitec, 2020. Vol. 1, p. 255-265.

YOUNG, C.E.F., CASTRO, B. S., MATHIAS, J.F.C., PENNA, C., PEREIRA, G.S., FERRAZ, C., ALVARENGA JR, M., MACHADO, M., GATTO, D.B., BATISTA, A.K., ARRELLAGA, M.M., AGUIAR, C., DUQUE, D., ARAUJO, K.S., JORDAO, C.S., GONCALVES, R., FARES, L.R., MANZATTO, L.H.R., COSTA, D. S. Report 4 (Final): Resultado 7. Análise conjuntural sobre ODS e efetividade das estruturas de financiamento públicas, privadas e mistas para a promoção do desenvolvimento sustentável aprimoradas. (Survey report). MMA/ PNUD. 2018.

YOUNG, C.E.F., ALVARENGA JR., M., GANDRA, F.M., COSTA, L.N. A., MENDES, M.P., 2017. Custos e Benefícios da Implementação de um Mercado de Cotas de Reserva Ambiental (CRA) no Brasil. In: XII ENCONTRO NACIONAL DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA ECOLÓGICA.

YOUNG, C. E. F. DE BAKKER, L. B. Payments for ecosystem services from watershed protection: A methodological assessment of the Oasis Project in Brazil. *Natureza & Conservação*, vol. 12, p. 71-78. 2014.

YOUNG, C. E. F. Potencial de crescimento da economia verde no Brasil. *Política Ambiental. Economia verde: desafios e oportunidades* 8, 2011.

YOUNG, C. E. F.; CASTRO, B. S. Financing Conservation in the Brazilian Atlantic Forest In: *The Atlantic Forest: History, Biodiversity, Threats and Opportunities of the Mega-diverse Forest*.1 ed.: Springer, 2021. vol.1, p. 451-470.

---

**Carlos Eduardo Frickmann Young** • Full Professor at the Institute of Economics. Universidade Federal do Rio de Janeiro. young@ie.ufrj.br

**Biancca Scarpeline de Castro** • Associate Professor at the Institute of Applied Social Sciences. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. bianccastro2@gmail.com



# Inteligência Artificial: Desafios éticos e jurídicos

---

Eduardo Magrani  
Paula Guedes

## Considerações iniciais sobre a inteligência artificial

A inteligência artificial (IA) está cada vez mais presente em nossas vidas, moldando a forma como acessamos informações, interagimos com dispositivos conectados, nos relacionamos socialmente, compartilhamos informações pessoais e até aprendemos (Article 19; Privacy International, 2018, p. 04). Progressivamente, novos produtos e serviços baseados nesta tecnologia são postos à nossa disposição, a exemplo de recomendações de filmes e séries no *Netflix*; criação de *feeds* de notícias em mídias sociais, como *Instagram* e *Facebook*; filtragem de *spam* em e-mails; assistentes virtuais, como *Siri* da *Apple* e *Alexa* da *Amazon*; indicações de resultados em mecanismos de busca, como *Google*; e até sugestões de rota de trânsito, como ocorre no *Waze* e *Google Maps*.

Campo de estudo existente desde meados da década de 1950, a crescente popularidade desses sistemas é associada à crescente disponibilidade abundante de dados, barateamento da infraestrutura para processamento, avanços tecnológicos e maior conectividade (BIGONHA, 2018, p. 2). Em poucas palavras, a inteligência artificial é um conjunto de tecnologias que combina dados, algoritmos e poder computacional,<sup>1</sup> capaz de comportar-se de forma similar à inteligência humana

---

1 European Commission (fev. 2020, p. 2).

para alcançar um determinado objetivo específico, geralmente a solução de uma questão.<sup>2</sup>

Os sistemas baseados em IA podem ser puramente softwares, “limitados” ao ciberespaço, como assistentes de voz, mecanismos de busca e sistemas de tradução, ou acoplados a dispositivos de *hardware*, como carros autônomos, drones e produtos da Internet das Coisas.<sup>3</sup> No estado atual da arte, a tecnologia contribui para benefícios sociais e econômicos em diferentes campos ao melhorar a previsão de resultados, otimizar operações e alocação de recursos e personalizar a entrega de serviços, fornecendo vantagens competitivas significativas para as empresas que a dominam.<sup>4</sup>

Áreas como saúde, agricultura, educação, gestão de infraestrutura, energia, transporte, serviços públicos, segurança e mitigação de mudanças climáticas já são impactadas positivamente pela tecnologia.<sup>5</sup> Por exemplo, a IA tem potencial de melhorar o sistema de saúde, reduzir o consumo de energia, tornar os carros mais seguros, prever e mitigar mudanças climáticas, melhorar a gestão de risco financeiro, auxiliar na detecção de fraudes e ameaças à segurança cibernética e até auxiliar produtores a utilizar os recursos de forma mais eficiente.<sup>6</sup>

Porém, apesar de potencialmente benéfica para as pessoas e a sociedade como um todo, a IA desperta também novos desafios, já que torna possível o aprendizado de máquina e a implementação de decisões automatizadas, sem intervenção humana. Por isso, o rápido desenvolvimento e a aplicação irrefletida da tecnologia fazem com que a necessidade de implementação de princípios éticos e regulamentações para seu uso estejam na pauta do dia, principalmente quando falamos

---

2 European Commission (2018, p. 1).

3 European Commission (2018, p. 1).

4 European Commission (jul. 2020, p. 1).

5 European Commission (jul. 2020, p. 1).

6 European Commission (fev. 2020, p. 1).



de máquinas com a capacidade de aprenderem sozinhas, gerando alta imprevisibilidade nos resultados e grandes potenciais lesivos aos direitos fundamentais.

A escala e o alcance dos sistemas de IA, a tendência de implantação rápida e descuidada, e o impacto imediato que eles têm na vida de muitas pessoas representam reforço a problemas já existentes e a criação de uma série de novas questões (ANDERSEN, 2018, p. 14).

## Implicações jurídicas e éticas do uso da IA

O desenvolvimento, implantação e uso das tecnologias criadas com base em algoritmos complexos de inteligência artificial podem levar a problemas éticos e jurídicos substanciais. Danos e violações de direitos fundamentais, sejam imediatos ou potenciais, já são uma realidade resultante dessas ferramentas, a exemplo da falta de transparência e explicação de resultados, exposição de usuários a violações injustificadas de privacidade e proteção de dados, manipulação inconsciente de comportamento e discriminação (MILANO; TADDEO; FLORIDI, 2019, p. 5-6).

Com o intuito de mitigar algumas dessas ameaças e danos decorrentes do desenvolvimento, implantação e uso da IA, é necessário introduzir um debate ético e regulatório sobre possíveis limitações aplicáveis a essa tecnologia, além de legislações vinculantes, diretrizes éticas também devem ser consideradas, a fim de minimizar os riscos atribuíveis a esses sistemas e, ao mesmo tempo, maximizar seus benefícios (EKSTRAND; EKSTRAND, 2016, p. 2).

Atualmente, observa-se uma preocupação mundial em definir limites éticos para a inteligência artificial. Número crescente de iniciativas de diferentes partes interessadas definem recomendações e diretrizes para a construção de uma IA ética, confiável e centrada no ser humano. Até 2020, foram mapeadas pelo menos 84 iniciativas de definição de princípios éticos para orientar a tecnologia, vindas de organizações públicas e privadas (JOBIN; IENCA; VAYENA, 2019, p. 391; HARTMANN *et al.*, 2020, p. 6).

TABELA 1. Princípios éticos identificados nas diretrizes de IA existentes

Princípio Ético	Número de documentos	Diretrizes incluídas
Transparência	73/84	Transparência, explicabilidade, explicação, compreensibilidade, interpretabilidade, comunicação, divulgação, esclarecimento
Justiça	68/84	Justiça, imparcialidade, consistência, inclusão, igualdade, equidade, não-discriminação, diversidade, pluralidade, acessibilidade, reversibilidade, remédio, reparação, desafio, acesso e distribuição
Não-maleficência	60/84	Não-maleficência, segurança, proteção, precaução, prevenção, integridade (corporal e mental), não subversão
Responsabilidade	60/84	Responsabilidade, prestação de contas, agir com integridade
Privacidade	47/84	Privacidade, informação privada ou pessoal
Beneficência	41/84	Beneficência, benefícios, bem-estar, paz, bem-social, bem comum
Liberdade e autonomia	34/84	Liberdade, autonomia, consentimento, escolha, autodeterminação, fortalecimento
Confiança	28/84	Confiança
Sustentabilidade	14/84	Sustentabilidade, meio-ambiente (natureza), energia, recursos
Dignidade	13/84	Dignidade
Solidariedade	6/84	Solidariedade, seguridade social, coesão

Fonte: JOBIN; IENCA; VAYENA, 2019, p. 395

A maioria dos documentos estabelece uma estrutura ética geral para IA, concentrando-se na proteção de pessoas vulneráveis e no tratamento de assimetrias de informação e poder (BEIL *et al.*, 2019, p. 4). Por isso, esses princípios básicos comuns podem ser diretamente aplicáveis a todas as ferramentas que utilizam a IA, principalmente as noções de transparência, não-discriminação, autonomia humana, beneficência, não-maleficência, responsabilidade, privacidade, justiça e confiança (JOBIN; IENCA; VAYENA, 2019, p. 391-396).

Diante da atual insipiência quanto a regulamentação, fiscalização, conscientização e transparência dos algoritmos de IA, vislumbrar essa tecnologia por meio das lentes dos princípios éticos pode ser um ponto de partida relevante para contrastar o quão longe seu desenvolvimento e uso estão de um caminho adequado, onde atue de forma mais benéfica do que prejudicial para a sociedade. Nesse sentido, para alcançar tal

análise, os princípios de beneficência e maleficência desempenham um papel importante.

Segundo o princípio da beneficência, tecnologias impulsionadas por inteligência artificial devem ser desenvolvidas para criar uma “IA para o bem”. Em outras palavras, a tecnologia deve promover bem-estar, dignidade, bem comum e sustentabilidade em todas as suas fases e *designs*, de forma a beneficiar as pessoas, a sociedade e o planeta (GUSZCZA *et al.*, 2020, p. 72). Nesse sentido, essas ferramentas devem promover as potencialidades humanas, criando novas oportunidades que aumentem a autorrealização individual, autonomia, agência humana, coesão social e as capacidades individuais e coletivas (FLORIDI *et al.*, 2018, p. 690).

Iniciativas de IA benéfica devem alcançar o bem-estar físico e emocional em níveis individuais e coletivos, a exemplo da melhoria da assistência médica, fornecimento de benefícios públicos, expansão de resultados educacionais positivos e criação de ambientes mais seguros (GUSZCZA, J. *et al.*, 2020, p. 72-74). Assim, este princípio não visa minar os grandes benefícios produzidos pela IA, mas garantir que essas tecnologias trabalhem a favor do ser humano e não contra ele.

Por exemplo, um sistema de recomendação, baseado em IA, bem projetado para auxiliar indivíduos doentes ou não saudáveis apresenta uma grande oportunidade de ajudar as pessoas a alcançar uma melhor qualidade de vida, de acordo com a beneficência (EKSTRAND, J. D.; EKSTRAND, M. D., 2016, p. 2). Atualmente, já existem iniciativas nesse sentido, como *wearables* com técnicas de gamificação e demais intervenções comportamentais em forma de “empurrãozinhos” (“*nudge*”) criados para estimular comportamentos mais saudáveis (GUSZCZA *et al.*, 2020, p. 73).

Já com base no princípio da não-maleficência, os sistemas de inteligência artificial devem ser projetados para não prejudicar em nenhum sentido os seres humanos, evitando danos previsíveis, imprevistos ou não intencionais, como decisões discriminatórias ou tendenciosas, disseminação de desinformação e violação de privacidade e proteção de dados (Ibid. p. 71). O ponto principal, quando se trata da não-malefi-

cência, é prevenir o surgimento de qualquer tipo de dano, seja da intenção ou imperícia do homem ou de comportamento tecnológico imprevisível (FLORIDI *et al.*, 2018, p. 697).

Portanto, para evitar ferramentas de IA prejudiciais, é essencial compreender as limitações tecnológicas para gerenciar os possíveis riscos (GUSZCZA *et al.*, 2020, p. 71-72). Assim, o princípio da não-maleficência enfatiza a alarmante necessidade de haver sistemas de IA de acordo com as normas e recomendações de proteção de dados, privacidade, cibersegurança e salvaguarda de direitos fundamentais como um todo *by design* e *by default*, além de um sistema de responsabilização e prestação de contas eficaz em caso de uso indevido.

Considerando as já existentes tecnologias baseadas em IA, ajustes e acordos de harmonização entre beneficência e não-maleficência são fundamentais, o que exige a ponderação de benefícios e de riscos na prática (FLORIDI *et al.*, 2018, p. 697). Por exemplo, em mídias sociais, quando empresas utilizam filtros automatizados para envio direcionado de conteúdo, embora a filtragem de IA tenha intenções benéficas, como personalização e otimização da experiência online, isso pode violar a liberdade e autonomia individual. Assim, é importante considerar cuidadosamente na prática as possíveis maneiras pelas quais os sistemas podem ser mal utilizados ou causar danos não intencionais a um indivíduo ou à sociedade para mitigar seus efeitos adversos (EKSTRAND, J. D.; EKSTRAND, M. D., 2016, p. 2).

## Boas práticas para a IA

Atualmente, a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) representa no Brasil um sistema forte de proteção aos direitos dos indivíduos frente à inteligência artificial e decisões automatizadas. Além de estabelecer princípios relevantes, como acesso à informação, não-discriminação, transparência, prevenção de danos, responsabilização e prestação de contas, prevê também uma série de direitos que reforçam o controle do

usuário sobre seus dados e estabelece obrigações para os responsáveis pelo tratamento desses dados, o que inclui a prestação de informações, a transparência e implementação de medidas de segurança (SOUZA; PERRONE; MAGRANI, 2021, p. 470-471).

Entretanto, diante da progressiva e constante complexidade dos sistemas de IA, a regulação apenas pelo Direito não é mais suficiente. Além dela, há outras formas de endereçar os problemas associados à tecnologia de IA, o que perpassa por normas sociais, questões mercadológicas e a própria forma de construção da arquitetura (código) dos sistemas (LESSIG, 2016, p. 123).

Nesse cenário, todos os atores devem atentar-se para padrões éticos aplicáveis aos algoritmos de inteligência artificial. Atualmente, como já exposto, há um amplo debate ao redor dessas diretrizes éticas que devem orientar todo o ciclo de vida dos sistemas e recomendação baseados em IA, incluindo o desenvolvimento, implementação e o efetivo uso. Há urgência para que essas ferramentas se centrem no ser humano, protegendo seus interesses e direitos fundamentais, de forma a beneficiar a sociedade como um todo (BEIL *et al.*, 2019, p. 1). Diante da relevância de parâmetros éticos, como transparência, responsabilização, não-discriminação, precaução, privacidade e segurança, muitas delas já foram incorporadas em regulações, como ocorreu nos princípios, regras e direitos da LGPD.

Dito isso, como os sistemas criados a partir da IA são incorporados por algoritmos autônomos e inteligentes, desencadeando questões legais e éticas, iniciativas de áreas diversas e multidisciplinares de especialização – como cientistas de dados, advogados e especialistas em pesquisa jurídica, cientistas sociais e especialistas em ética – são necessárias (CURRIE; HAWK; ROHREN, 2020, p. 752). Nesse sentido, as soluções de IA devem ser desenvolvidas e implementadas por meio de uma colegialidade intersetorial e multidisciplinar, a fim de otimizar seus resultados em direção à ética e à legalidade.<sup>7</sup>

---

7 European Parliament (2020, p. 52).

## Regulação pela tecnologia: estratégias *by design* e *by default*

No contexto dessas “novas” tecnologias que interferem ativamente no nosso dia a dia, direcionando conteúdo personalizado e tomando decisões automatizadas sobre nós, a ética e os direitos humanos desempenham um papel importante em sua aplicação em prol do bem público. Para isso, a regulação da IA deve ocorrer também por meio do *design* da própria ferramenta, alinhada desde o início com diretrizes éticas e com a doutrina dos direitos humanos, como um elemento central da arquitetura dos sistemas (MAGRANI; SILVA; VIOLA, 2019, p. 128).

Esta abordagem de “*design* sensível a valores”, como privacidade, segurança, ética e direitos humanos (MAGRANI, 2019, p. 235), é adequada à ideia de que os benefícios e efeitos positivos da inteligência artificial não podem ser garantidos apenas pelo cumprimento do quadro regulamentar, mas também assegurados por padrão (CAVOUKIAN, 2009, p. 1), desde o início do desenvolvimento do sistema e reforçados durante a sua utilização, de acordo com estratégias *by design* e *by default*.

Consequentemente, princípios éticos e legais, baseados em direitos e valores humanos devem servir como critérios de *design* para o desenvolvimento de usos inovadores de IA e também para a revisão dos existentes, a fim de colocar o ser humano no centro da criação dessas tecnologias, guiando sua implantação e uso (GUSZCZA *et al.*, 2020, p. 80). Tal disposição está de acordo com o art. 46, caput e §2º da LGPD, que demanda a adoção de medidas de segurança, técnicas e administrativas, para a proteção dos dados pessoais de tratamento inadequado ou ilícito, acessos não autorizados e situações acidentais ou ilícitas, o que deve abranger tanto a fase de concepção como sua execução.

Assim, no curto prazo, o *design* pode desempenhar um papel crucial na abordagem das questões éticas e jurídicas potencialmente desencadeadas pela IA, por exemplo, ao estabelecer mensagens *pop-ups* alertando aos usuários sobre os resultados de indicações de conteúdo que levaram em consideração perfis comportamentais criados de forma

automatizada, auxiliando a conscientização do público e o exercício de direitos. A longo prazo, porém, é fundamental que a infraestrutura dos sistemas baseados em IA aplique por padrão normas e princípios éticos, como transparência, não-discriminação e justiça, em todas suas fases.<sup>8</sup>

## Implementação de relatórios de impacto

Considerando os elevados riscos para os usuários e sociedade criado pelos modelos tecnológicos de IA, o que inclui manipulação, violação de privacidade e proteção de dados, discriminação e redução da autonomia individual, a realização prévia de relatório de impacto em direitos humanos e avaliação de conformidade com a legislação e diretrizes éticas são fundamentais para que essas ferramentas sejam utilizadas.<sup>9</sup> Atualmente, porém, essas tecnologias ainda são implementadas ao público sem a devida avaliação ética, legal e técnica que possa avaliar seus possíveis impactos e riscos na prática, o que coloca os direitos dos usuários em jogo (REISMAN *et al.*, 2018, p. 4).

Por mais que a LGPD determine em seu artigo 38, caput e parágrafo único, a realização de relatórios de impacto à proteção de dados pessoais em alguns casos específicos, entende-se como boa prática que as empresas pratiquem avaliações e auditorias em todas as decisões automatizadas de IA, incluindo o perfilamento, o que pode ser feito por testagens, inspeção ou certificações.<sup>10</sup> Desta forma, recomenda-se a implementação de auditorias de algoritmo e avaliações de impacto algorítmico para que se possam mapear os riscos associados a essas ferramentas (Ada Lovelace Institute and DataKind UK, 2020, p. 3).

Nesse sentido, a auditoria de algoritmo deve avaliar tanto os dados como os algoritmos para buscar possíveis vieses (auditoria de viés),

---

8 European Parliament (2020, p. 30).

9 European Commission (fev. 2020, p. 23).

10 European Commission (fev. 2020, p. 23).

além de avaliar o nível de adequação do sistema aos regulamentos e diretrizes éticas existentes (inspeção regulatória), especialmente em termos de direitos humanos. Além disso, os fornecedores também devem implementar avaliação de impacto algorítmica, incluindo avaliação de risco e de impacto dos algoritmos, o que pode acabar avaliando possíveis impactos sociais da inteligência artificial antes e durante sua implementação na prática (Ibid).

Ainda, tais processos devem ser desenvolvidos antes e durante a interação da tecnologia com os usuários (Ibid). Caso a IA não seja aprovada em tais processos, falhando em cumprir os requisitos legais e éticos, as falhas identificadas devem ser corrigidas ou mitigadas, por meio de novas testagens ou imposição de mecanismos de salvaguarda e segurança.<sup>11</sup>

Além do controle prévio realizado pelos próprios provedores de sistemas baseados em IA, é importante que o controle posterior seja também realizado, não só por avaliações na tecnologia, mas também por meio de verificação de documentação e até auditorias externas por organizações especializadas. Esse monitoramento da conformidade deve fazer parte de um quadro de fiscalização contínua do mercado sob essas tecnologias (Ibid).

### **Garantia de maior transparência e explicação da inteligência artificial (Explainable AI)**

Os sistemas que incorporam a IA devem ser projetados para explicar seu raciocínio e permitir que os humanos interpretem seus resultados. A explicação das funções e processos é vital para garantir o exercício de direitos, transparência, prestação de contas e responsabilização, o que está em consonância com a interpretação jurídica do art. 20, § 1º da LGPD que estabeleceu o direito à explicação.

---

11 European Commission (fev. 2020, p. 23).



A explicação dos sistemas de IA em si e de suas decisões, como dimensão do princípio da transparência, possibilitaria o equilíbrio entre interesses econômicos e sociais ao permitir a existência de decisões automatizadas e, ao mesmo tempo, diminuir as assimetrias informacionais entre os responsáveis pelo tratamento de dados e os usuários do sistema, já que torna a prestação de informações uma obrigação legal (SOUZA; PERRONE; MAGRANI, 2021, p. 472).

De acordo com a Comissão Europeia, a opacidade dos sistemas de IA pode ser mitigada por meio de obrigações de transparência,<sup>12</sup> o que inclui acessibilidade e compreensibilidade das informações (MITTELSTADT *et al.*, 2016, p. 6). Sem a devida transparência nos processos e decisões, além de mecanismos concretos que garantam esclarecimentos e informações eficazes, os usuários podem ter dificuldades para entender os sistemas que utilizam e suas decisões, o que criaria dificuldades para garantir a responsabilização e prestação de contas em caso de danos. Assim, técnicas de IA explicáveis podem ser uma abordagem essencial para melhorar a transparência, eficácia, confiabilidade e satisfação dos usuários com os sistemas (ZHANG; CHEN, 2020, p. 77).

Ferramentas de IA explicáveis, por exemplo, são essenciais para o *e-commerce*, pois aumentam a persuasão das sugestões e, ao mesmo tempo, ajudam os consumidores a tomar decisões online eficientes e informadas. Essa estratégia facilitaria o processo de tornar as tecnologias de IA socialmente responsáveis, pois garantiria tanto lucros comerciais quanto benefícios para os usuários. Além disso, alguns sistemas de IA podem fornecer informações essenciais e cruciais para a tomada de decisão sensível, como acontece nas ferramentas automatizadas para tratamento médico e diagnóstico, em que a explicação dos resultados do sistema é vital para garantir a salvaguarda eficaz da vida e saúde de outras pessoas (Ibid. p. 81).

---

12 European Commission (fev. 2020, p. 15).

## Códigos de conduta (autorregulação)

Além da regulação jurídica pelo Estado e da criação de padrões éticos por organizações interessadas, é recomendado que as empresas que criam e utilizam ferramentas baseadas em IA também atuem proativamente na implementação de sistemas que respeitem a ética e os direitos humanos. A criação de códigos de conduta e padrões éticos para a utilização de IA e a tomada de decisões automatizadas com base nessa tecnologia pelas próprias plataformas pode ser uma ferramenta de autorregulação importante, auxiliando também as empresas na conformidade com a lei (Article 19; Privacy International, 2018, p.13 e 28).

Um exemplo nesse sentido foi a criação da “Parceria em Inteligência Artificial para Beneficiar as Pessoas e a Sociedade” (*Partnership on Artificial Intelligence to Benefit People and Society*), originalmente estabelecida por algumas das grandes empresas de tecnologia, como *Microsoft, Google, Amazon, Facebook* e *IBM*, para estudar e formular melhores práticas para a IA, de acordo com princípios éticos (Ibid. p. 13). Dentre os objetivos, busca-se avançar na compreensão do público sobre a tecnologia, além de servir como plataforma para discussão sobre a IA e seus possíveis impactos nas pessoas e na sociedade.<sup>13</sup>

## Educação digital em IA

De cidadãos a grandes funcionários de tecnologia, a sociedade deve ser educada sobre o uso benéfico, mau uso e potenciais danos da IA, principalmente aquelas com maior risco de violarem direitos e garantias fundamentais.<sup>14</sup> É essencial que haja aumento da conscientização sobre IA em todos os níveis de educação, com o intuito de preparar os cida-

---

13 Partnership on AI. Disponível em: <https://www.partnershiponai.org>.

14 European Parliament (2020, p. 84).

dãos para a atual era digital, tornando-os mais aptos a tomar decisões informadas que serão cada vez mais impactadas pela tecnologia.<sup>15</sup>

Nesse âmbito, o recente Plano de Ação para Educação Digital lançado pela Comissão Europeia, a ser aplicado entre 2021-2027, é um bom exemplo de projeto educacional aplicável aos sistemas de IA. Uma das principais metas estabelecidas foi o aprimoramento das competências digitais dos cidadãos desde a infância, o que inclui o investimento em conhecimento básico de IA, valores éticos associados a essas tecnologias e conscientização sobre a existência de direitos digitais.<sup>16</sup> Tais medidas funcionariam como estratégia relevante para a redução das assimetrias informacionais, além de prevenir riscos ao aumentar a conscientização pública, o empoderamento dos usuários e o consequente exercício efetivo de direitos.

A abordagem educacional é ainda mais importante para os profissionais privados que participam dos processos de desenvolvimento dessas tecnologias, pois devem entender não só como criar sistemas precisos, mas também os construir de acordo com as diretrizes éticas e legais, baseadas nos direitos humanos e nos valores democráticos. Por exemplo, outra iniciativa incentivada pela Comissão Europeia é a de transformar alguns dos princípios éticos em um “currículo” a ser seguido por desenvolvedores de IA, como uma das etapas de seu treinamento.<sup>17</sup> Ademais, seja por meio de iniciativas público ou privadas, é essencial o desenvolvimento de pesquisa relacionada à ética e ferramentas de IA.

## Conclusão

Em um mundo hiperconectado, marcado por *big data* e sobrecarga de informações, os sistemas baseados em IA estão cada vez mais pre-

---

15 European Commission (fev. 2020, p. 6).

16 European Commission (set. 2020).

17 European Commission (fev. 2020, p. 6).

sententes em nossas vidas, silenciosamente prevendo e inferindo nossos interesses e características, influenciando nossas decisões e nos categorizando em perfis comportamentais para envio de conteúdo personalizado, por exemplo. Apesar de benefícios inquestionáveis em termos de conveniência, gerenciamento de tempo e eficiência, ferramentas de IA representam riscos consideráveis para direitos fundamentais, a exemplo da autonomia, privacidade, proteção de dados e não-discriminação.

Consequentemente, diante do aumento da importância da tecnologia, em simultâneo ao crescimento dos riscos de efeitos adversos, há necessidade de aplicação efetiva e aprimoramento de políticas viáveis para enfrentar os desafios multifacetados causados pela IA. Em outras palavras, entende-se que a inteligência artificial deve ser regulada, de forma a evitar que os interesses privados sejam privilegiados em detrimento do princípio básico de “não causar danos” (“*do not harm*”).

Nesse ambiente, a Lei Geral de Proteção de Dados representa um quadro-regulatório fundamental para endereçar muitos dos riscos aos direitos humanos representados pela IA (ANDERSEN, 2018, p. 30-31). Como os dados são motor desta tecnologia, a LGPD introduz uma estrutura positiva em prol de maior controle dos usuários sobre seus dados ao estabelecer uma série de direitos, princípios e requisitos para o tratamento de dados pessoais, especialmente no caso de decisões automatizadas e criação de perfis. Muitas dessas regras jurídicas são extraídas de diretrizes éticas, baseadas em direitos humanos e valores como transparência, justiça, não-maleficência, beneficência, responsabilização, privacidade, liberdade, autonomia, dignidade e solidariedade, que são também fundamentais para endereçar as ameaças trazidas por sistemas de IA.

Essas normas legais e diretrizes éticas também devem ser reforçadas por regulações vindas da própria tecnologia, por meio de estratégias de “*design* centrado em valores”, onde a arquitetura dos modelos de IA considera tais parâmetros em sua própria forma de funcionamento. Ademais, para que essas ferramentas trabalhem em prol do ser humano,

é necessário também garantir sua adequação a partir de relatórios de impacto e auditoria de algoritmo, somadas ao estabelecimento de códigos de conduta pelos próprios atores do mercado. Não menos importante, políticas de “*media literacy*” são essenciais para o desenvolvimento de uma sociedade que será capaz de entender a lógica dos sistemas e, assim, tomar decisões efetivamente informadas para retomar o controle de suas vidas.

Portanto, com o intuito de potencializar os benefícios e mitigar os riscos associados aos sistemas de IA, para que essas ferramentas sejam benéficas e não maléficas para os indivíduos e a sociedade como um todo, é fundamental uma abordagem multissetorial e multidisciplinar, que coloque o ser humano como centro e envolva todos os setores da sociedade, incluindo contribuições vindas do Direito, de diretrizes éticas, regulações tecnológicas, iniciativas de autorregulação do mercado e políticas educacionais.

## Referências bibliográficas

Ada Lovelace Institute and DataKind UK. **Examining the Black Box: Tools for Assessing Algorithmic System**. Ada Lovelace Report, 29 abr. 2020. Disponível em: <https://www.adalovelaceinstitute.org/report/examining-the-black-box-tools-for-assessing-algorithmic-systems/>. Acesso em 15 fev. 2021.

ANDERSEN, L. **Human Rights in the Age of Artificial Intelligence**. Access Now Report, nov. 2018.

Article 19; Privacy International. **Privacy and Freedom of Expression in the Age of Artificial Intelligence**. Abril de 2018. Disponível em: <https://www.article19.org/wp-content/uploads/2018/04/Privacy-and-Freedom-of-Expression-In-the-Age-of-Artificial-Intelligence-1.pdf>.

BELL, M., *et al.* Ethical considerations about artificial intelligence for prognostication in intensive care. **Intensive Care Medicine Experimental (ICMx)**, vol. 7, n. 70, 2019. DOI: <https://doi.org/10.1186/s40635-019-0286-6>.

BIGONHA, Carolina. Inteligência Artificial em perspectiva. **Panorama setorial da Internet: Inteligência Artificial e ética**, ano 10, n. 2, p. 1-9, out. 2018. CGI.BR/NIC.BR.

CAVOUKIAN, A. **Privacy by Design: The 7 Foundational Principles**. Information and Privacy Commissioner of Ontario. 2009. Disponível em: <https://www.ipc.on.ca/wp-content/uploads/resources/7foundationalprinciples.pdf>.

CURRIE, G.; HAWK, K.E.; ROHREN, E.M. Ethical principles for the application of artificial intelligence (AI) in nuclear medicine. **European Journal of Nuclear Medicine and Molecular Imaging**, vol. 47, p. 748-752, 2020. DOI: <https://doi.org/10.1007/s00259-020-04678-1>.

EKSTRAND, J. D.; EKSTRAND, M. D. First Do No Harm: Considering and Minimizing Harm in Recommender Systems Designed for Engendering Health. In: Proceedings of the Workshop on Recommender Systems for Health at RecSys '16, 2016.

EUROPEAN COMMISSION. **Artificial Intelligence for Europe**. Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Bruxelas, COM(2018) 237 final, 24 apr. 2018.

EUROPEAN COMMISSION. **White Paper on Artificial Intelligence: a European approach to excellence and trust**. Bruxelas, COM(2020) 65 final, 19 fev. 2020.

EUROPEAN COMMISSION. **Digital Education Action Plan 2021-2027: Resetting education and training for the digital age**. COM(2020) 624 final, 30 set. 2020. Disponível em: [https://ec.europa.eu/education/education-in-the-eu/digital-education-action-plan\\_en](https://ec.europa.eu/education/education-in-the-eu/digital-education-action-plan_en).

EUROPEAN PARLIAMENT. **The ethics of artificial intelligence: Issues and initiatives**. Panel for the Future of Science and Technology, março de 2020. Disponível em: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/634452/EPRS\\_STU\(2020\)634452\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/634452/EPRS_STU(2020)634452_EN.pdf).

FLORIDI, L. *et al.* AI4People—An Ethical Framework for a Good AI Society: Opportunities, Risks, Principles, and Recommendations. **Minds & Machines**, vol. 28, p. 689-707, 2018. DOI: <https://doi.org/10.1007/s11023-018-9482-5>.

GUSZCZA, J. *et al.* Human values in the loop: Design principles for ethical AI. **Deloitte Review: Technology and Ethics**, Issue 26, Complimentary Article Reprint, p. 65-81, jan. 2020.

HARTMANN, I. A. *et al.* **Regulação de Inteligência Artificial no Brasil**: policy paper. Contribuição do Centro de Tecnologia e Sociedade (CTS) – Fundação Getulio Vargas (FGV Direito Rio) à Consulta Pública do Ministério da Ciência Tecnologia Inovações e Comunicações – MCTIC sobre a Estratégia Brasileira de Inteligência Artificial, 2020.

JOBIN, A., IENCA, M., VAYENA, E. The global landscape of AI ethics guidelines. **Nature Machine Intelligence**, vol. 1, n. 9, p. 389-399, 2019. DOI: <https://doi.org/10.1038/s42256-019-0088-2>.

MAGRANI, E. **Entre dados e robôs: ética e privacidade na era da hiperconectividade**. 2 ed. Porto Alegre: Arquipélago Editorial, 2019. 304 p.

MAGRANI, E.; SILVA, P.; VIOLA, R. Novas Perspectivas sobre ética e responsabilidade de inteligência artificial. In: FRAZÃO, A.; MULHOLLAND, C. (eds.). **Inteligência Artificial e Direito: Ética, Regulação e Responsabilidade**. Revista dos Tribunais, 2019. 720 p.

MILANO, S., TADDEO, M., FLORIDI, L. **Recommender Systems ad their Ethical Challenges**. Oxford Internet Institute, University of Oxford, 2019. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/199235574.pdf>.

MITTELSTADT, B. D. *et al.* The ethics of algorithms: Mapping the debate. **Big Data & Society**, p. 1-21, 2016. DOI: 10.1177/2053951716679679.

REISMAN D. *et al.* **Algorithmic Impact Assessments: A Practical Framework for Public Agency Accountability**. AI Now Institute, abr. 2018. Disponível em: <https://ai-nowinstitute.org/reports.html>. Acesso em 15 fev. 2021.

SOUZA, C. A.; PERRONE, C.; MAGRANI, E. O Direito à Explicação: Entre a Experiência Europeia e a sua Positivção na LGPD. In: DONEDA, D. *et al.* **Tratado de Proteção de Dados Pessoais**. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

ZHANG, Y.; CHEN, X (2020). Explainable Recommendation: A Survey and New Perspectives. **Foundations and Trends in Information Retrieval**, vol. 14, n. 1, p. 1-101, 2020. DOI: 10.1561/15000000066.

---

**Eduardo Magrani** · Sócio no Demarest Advogados. Doutor em Direito. Affiliate no Berkman Klein Center na Universidade de Harvard. Pós Doutor na Universidade Técnica de Munique (TUM).

**Paula Guedes** · Advogada; mestranda em Direito Internacional e Europeu pela Universidade Católica Portuguesa – Escola do Porto (UCP Porto); pós-graduanda em Direito Digital pelo Instituto de Tecnologia e Sociedade do Rio de Janeiro (ITS-Rio) em parceria com a Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ); participante do grupo de pesquisa em Direito e Tecnologia do ITS-Rio; pós-graduada em Direito Digital pela Fundação Escola Superior do Ministério Público (FMP); e formada pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio).





# Artificial Intelligence: Ethical and legal challenges

---

Eduardo Magrani  
Paula Guedes

## Initial considerations on artificial intelligence

Artificial intelligence (AI) is increasingly present in our lives, shaping the way we access information, interact with connected devices, relate socially, share personal information and even learn (Article 19; Privacy International, 2018, p. 04). New products and services based on this technology are being made available to us successively, such as Netflix films and series; the possibility of creating news feeds in the social media such as Instagram and Facebook; filtering spam in e-mails; virtual assistants such as Apple's *Siri* and Amazon's *Alexa*; search engines such as Google; and even driving directions such as by *Waze* and *Google Maps*.

Since the mid-1950s these systems have comprised a dynamic field of studies, and their growing popularity is associated with an increasingly abounding availability of data, cheaper processing infrastructure, technological advances and greater connectivity (BIGONHA, 2018, p. 2). Briefly stated, artificial intelligence is a set of technologies that combines data, algorithms and computing power,<sup>1</sup> capable of behaving simi-

---

1 European Commission (Feb. 2020, p. 2).

larly to human intelligence to achieve a specific goal, usually the solution to a problem.<sup>2</sup>

AI-based systems can be purely software, “limited” to cyberspace, such as voice assistants, search engines and translation systems, or coupled with hardware such as self-driving cars, drones and Internet of Things goods.<sup>3</sup> In the current state of the art, technology contributes to social and economic benefits in different fields by improving forecasts of results, optimizing operations and allocation of resources and personalizing service provision, entailing significant competitive advantages for those companies that master it.<sup>4</sup>

Areas such as health, agriculture, education, infrastructure management, energy, transportation, public services, security and mitigation of climate change have already been positively impacted by technology.<sup>5</sup> For example, AI has the potential for improving the health system, reducing energy use, making cars safer, predicting and mitigating climate change, improving financial risk management, assisting fraud detection and cybersecurity threats, and even helping producers to use resources more efficiently.<sup>6</sup>

However, although potentially beneficial to people and society as a whole, AI also poses new challenges, as it makes machine learning and implementing automated decisions possible without human intervention. Hence, the quick development and thoughtless application of technology means that the need to adopt ethical principles and regulations for their use are in the agenda of the day, especially when we consider machines capable of learning on their own, producing highly unpredictable results as well as significant potential harm to basic rights.

---

2 European Commission (2018, p. 1).

3 European Commission (2018, p. 1).

4 European Commission (Jul. 2020, p. 1).

5 European Commission (Jul. 2020, p. 1).

6 European Commission (Feb. 2020, p. 1).

The scale and scope of AI systems, the trend to implement them quickly and carelessly, and the immediate effects they cause on the lives of many people, emphasize existing problems and create a number of new issues (ANDERSEN, 2018, p. 14).

## Legal and ethical implications of the use of AI

Developing, putting in place and using technologies created based on complex artificial intelligence algorithms can lead to substantial ethical and legal problems. Damages and violations of basic rights, either immediate or potential, such as a lack of transparency and explanation of outcomes, exposure of users to unjustified violations of privacy and data protection, unaware handling of behaviour and discrimination already result from these tools (MILANO; TADDEO; FLORIDI, 2019, p. 5-6).

With a view to mitigating some of these threats and harms arising from developing, implementing and using AI, it is mandatory to promote an ethical and regulatory debate on likely limitations regarding this technology, and in addition to binding legislation, ethical guidelines will also have to be created in order to minimize risks attributable to these systems while at the same time maximizing their benefits (EKSTRAND; EKSTRAND, 2016, p. 2).

There is currently a worldwide concern about defining ethical limits to artificial intelligence. An increasing number of actions by different stakeholders define recommendations and guidelines for developing an ethical, reliable and human-centred AI. By 2020 at least 84 actions defining ethical principles for technology guidance by public and private organizations had been plotted (JOBIN; IENCA; VAYENA, 2019, p. 391; HARTMANN *et al.*, 2020, p. 6).

A majority of documents establish a general ethical framework for AI, focused on protecting vulnerable persons and addressing information and power asymmetries (BEIL *et al.*, 2019, p. 4). Hence, these common basic principles, chiefly notions of transparency, non-discrimi-

mination, human independence, beneficence, non-maleficence, responsibility, privacy, justice and confidence may be directly applicable to any tools that use AI (JOBIN; IENCA; VAYENA, 2019, p. 391-396).

TABLE 1. Ethical principles detected in existing AI guidelines

Ethical principle	Number of documents	Guidelines included
Transparency	73/84	Transparency, explainability, explanation, comprehensibility, interpretability, communication, disclosure, clarification
Justice	68/84	Justice, impartiality, consistency, inclusion, equality, equity, non-discrimination, diversity, plurality, accessibility, reversibility, remedy, reparation, challenge, access and distribution
Non-maleficence	60/84	Non-maleficence, security, protection, precaution, prevention, integrity (bodily and mental), non-subversion
Responsibility	60/84	Responsibility, accountability, acting with integrity
Privacy	47/84	Privacy, private or personal information
Beneficence	41/84	Beneficence, benefits, well-being, peace, social welfare, common good
Freedom and independence	34/84	Freedom, independence, consent, choice, self-determination, strengthening
Confidence	28/84	Confidence
Sustainability	14/84	Sustainability, environment (nature), energy, resources
Dignity	13/84	Dignity
Solidarity	6/84	Solidarity, social security, cohesion

Source: JOBIN; IENCA; VAYENA, 2019, p. 395

In view of the current early stages of regulation, inspection, awareness and transparency of AI algorithms, envisaging this technology through the lens of ethical principles could be a relevant starting point to determine how far its development and use are from an adequate direction, whereby it acts in a manner that is more beneficial than detrimental to society. In this regard and to arrive at such a conclusion, the principles of beneficence and maleficence play an important role.

In accordance with the principle of beneficence, technologies driven by artificial intelligence must be developed in order to create an “AI for well-being”. In other words, technology should give rise to well

-being, dignity, the common good and sustainability in all of its stages and designs, in order to benefit people, society and the planet (GUSZCZA *et al.*, 2020, p. 72). In this regard, such tools must unlock human potential, creating new opportunities that increase individual self-achievement, independence, human activity, social cohesion as well as individual and collective abilities (FLORIDI *et al.*, 2018, p. 690).

Beneficial AI actions should achieve physical and emotional well-being at individual and collective levels, such as improved health care, provision of public benefits, expanding positive educational outcomes and creating safer environments (GUSZCZA, J. *et al.*, 2020, p. 72-74). This principle is hence not intended to undermine the great benefits produced by AI, but to ensure that these technologies work in favour of human beings and not against them.

For example, an AI-based recommendation system, well designed to assist sick or unhealthy individuals, will provide a great opportunity to help people achieve an improved quality of life, according to beneficence (EKSTRAND, JD; EKSTRAND, MD, 2016, p. 2). There are currently actions with this in view, such as *wearables* with *gamification* techniques and other behavioural intercessions in the form of “small persuasions” (“nudges”) created to encourage healthier behaviours (GUSZCZA *et al.*, 2020, p. 73).

Yet based on the principle of non-maleficence, artificial intelligence systems must be designed not to harm human beings in any way, avoiding predictable, unforeseen or unintentional damage, such as discriminatory or biased decisions, spreading of misinformation and violation of privacy and data protection (Ibid. p. 71). The key point, when it comes to non-maleficence, is to prevent the occurrence of any type of damage, whether owing to man’s will or inexperience or unforeseen technological behaviour (FLORIDI *et al.*, 2018, p. 697).

Therefore, in order to avoid harmful AI tools, it is essential to understand technological limitations to be able to manage possible risks (GUSZCZA *et al.*, 2020, p. 71-72). Thus, the principle of non-maleficen-

ce stresses the alarming need for AI systems in line with the rules and recommendations on data protection, privacy, cybersecurity and safeguard of fundamental rights as a whole, by design and by default, in addition to an effective accountability and reporting system in case of misuse.

Considering already existing AI-based technologies, adjustments and harmonizing agreements between beneficence and non-maleficence are essential, which fact requires weighing benefits and risks in practice (FLORIDI *et al.*, 2018, p. 697). For example, in the social media when companies employ automated filters for targeted content delivery, although AI filtering has beneficial purposes, such as personalizing and optimizing the on-line experience, it is likely to violate individual freedom and independence. It is therefore important to carefully consider in practice the likely ways in which systems can be misused or cause unintentional damage to an individual or to society, in order to mitigate their adverse effects (EKSTRAND, JD; EKSTRAND, MD, 2016, p. 2).

## Good AI practices

In Brazil, the General Data Protection Law (*Lei Geral de Proteção de Dados - LGPD*) currently represents a strong protection system of rights for individuals in the light of artificial intelligence and automated decisions. In addition to establishing relevant principles such as access to information, non-discrimination, transparency, damage prevention, accountability and reporting system, it also provides for a number of rights that highlight users' control over their data and defines obligations by the parties in charge of processing such data, which includes providing information, transparency and implementing security measures (SOUZA; PERRONE; MAGRANI, 2021, p. 470-471).

Nonetheless, in the light of the increasing, constant complexity of AI systems, regulation by law alone no longer proves sufficient. In addition to this, there are other means of addressing problems associated with AI

technology, which take into consideration social standards, marketing issues and the very means of developing the systems' architecture (code) (LESSIG, 2016, p. 123).

In this regard, every player should bear in mind ethical standards applicable to artificial intelligence algorithms. As already mentioned, there is currently a widespread debate involving these ethical guidelines that should conduct the entire life cycle of AI-based systems and recommendations, including development, implementation and effective use. There is an urgent need for these tools to focus on human beings, protecting their interests and essential rights, in order to benefit society as a whole (BEIL *et al.*, 2019, p. 1). In view of the relevance of ethical parameters such as transparency, accountability, non-discrimination, precaution, privacy and security, many of them have already been absorbed into regulations, as has occurred with LGPD principles, rules and rights.

That said, as systems created based on AI are embodied by independent and smart algorithms, triggering legal and ethical issues, actions are required by numerous and cross-functional specialized areas – such as data scientists, attorneys and legal research specialists, social scientists and specialists in ethics (CURRIE; HAWK; ROHREN, 2020, p. 752). In this regard, AI solutions must be developed and implemented by means of intersectoral and cross-functional collegiate groups in order to optimize their results towards ethics and lawfulness.<sup>7</sup>

### **Regulating under technology: strategies by design and by default**

Under the circumstances of these “new” technologies that actively interfere in our daily lives, directing personalized content and making automated decisions about us, ethics and human rights play an important role in their enforcement for the public well-being. To this end, re-

---

7 European Parliament (2020, p. 52).

gulating AI must also occur through the design of the tool itself, in line from the start with ethical guidelines and with the human rights doctrine, as a pivotal element in the system architecture (MAGRANI; SILVA; VIOLA, 2019, p. 128).

This approach of a “value-sensitive design”, such as privacy, security, ethics and human rights (MAGRANI, 2019, p. 235), is compliant with the idea that the artificial intelligence’s benefits and positive effects cannot be ensured solely through conformity with the regulatory framework, but also assured by default (CAVOUKIAN, 2009, p. 1), as of the start of the system’s development and reinforced during its use, pursuant to design and default strategies.

As a result, ethical and legal principles based on human rights and values should serve as design criteria when developing innovative AI uses, as well as for revising those in existence, placing human beings in the midst of this technology creation in order to oversee its implementation and use (GUSZCZA *et al.*, 2020, p. 80). This provision is in accordance with the LGPD’s art. 46, *caput* and §2, which requires adoption of security, technical and administrative measures to protect personal data from inappropriate or unlawful treatment, unauthorized access and accidental or unlawful situations, which should cover both the creation stage and its execution.

This means that in the short run design can play a crucial role in addressing ethical and legal issues potentially triggered by AI, for example, when giving rise to pop-up messages warning users on results of content referrals that take into account behavioural profiles created by automation, aiding public awareness and the exercise of rights. In the long run, however, it is essential that an AI-based system infrastructure should apply by default ethical standards and principles such as transparency, non-discrimination and justice, in all of its stages.<sup>8</sup>

---

8 European Commission (2020, p. 30).



## Implementing impact reports

In view of the high risks for users and society created by AI technological models that include handling, breach of privacy and data protection, discrimination and decline of individual independence, the previous existence of a human rights impact report and assessment of conformity with legislation and ethical guidelines are essential for use of such tools.<sup>9</sup> In any case, currently such technologies are still made available to the public without a proper ethical, lawful and technical assessment capable of assessing their likely impacts and risks in practice, which places the rights of users at stake (REISMAN *et al.*, 2018, p. 4).

Precisely as the LGPD provides in its article 38, *caput* and sole paragraph, disclosure of impact reports for protection of personal data in some specific cases, it is understood as good practice that companies should undertake assessments and audits of all automated AI decisions, including profiling, which may be done by means of testing, inspections or certifications.<sup>10</sup> It is hence recommended to implement algorithm audits and algorithmic impact assessments for risks associated with these tools to be plotted (Ada Lovelace Institute and Data Kind UK, 2020, p. 3).

In this regard, the algorithm audit will have to assess both data and algorithms to seek likely biases (bias audit), besides assessing the adequacy level by the system to existing regulations and ethical guidelines (regulatory inspection), chiefly in terms of human rights. Moreover, suppliers must also put in place algorithmic impact assessment, including algorithm risk and impact assessment, likely to lead to assessing possible artificial intelligence social impacts prior to and during its practical implementation (Ibid).

---

9 European Commission (Feb. 2020, p. 23).

10 European Commission (Feb. 2020, p. 23).

Moreover, such processes must be developed prior to and during interaction by technology with users (Ibid). If AI is not approved in such processes and fails to comply with lawful and ethical requirements, flaws detected should be corrected or mitigated by means of ongoing tests or by imposing safeguard and safety mechanisms.<sup>11</sup>

In addition to the prior control exerted by AI-based systems providers themselves, it is important for subsequent control also to be present, not only by means of technology assessments but also through confirming documentation and even external audits by specialized organizations. This compliance monitoring should be included in a framework for ongoing market surveillance under these technologies (Ibid).

### **Ensuring greater transparency and explanation of artificial intelligence (Explainable AI)**

Systems that embody AI must be expected to explain their rationale and allow human beings to construe their results. Explanation of functions and processes is vital to ensure the exercise of rights, transparency, accountability and a reporting system, which is in line with the legal interpretation of the LGPD'S art. 20, §1 that established the right to explanation.

Explaining AI systems themselves and their decisions, as a dimension of the principle of transparency, allegedly gives rise to a balance between economic and social interests on allowing the existence of automated decisions while at the same time reducing informational asymmetries among those parties in charge of data treatment and system users, as this induces the provision of information as a legal obligation (SOUZA; PERRONE; MAGRANI, 2021, p. 472).

---

11 European Commission (Feb. 2020, p. 23).

According to the European Commission, opacity of AI systems can be mitigated by means of transparency obligations,<sup>12</sup> which includes accessibility and comprehensiveness of information (MITTELSTADT *et al.*, 2016, p. 6). Without due transparency in processes and decisions, in addition to concrete mechanisms to ensure explanations and effective information, users may have difficulties in understanding the systems in use and their decisions, which is likely to raise difficulties in ensuring accountability and the reporting system in case of damage. Hence, explainable AI techniques can be an essential approach to improve transparency, effectiveness, reliability and user satisfaction with the systems (ZHANG; CHEN, 2020, p. 77).

Explainable AI tools, for example, are essential for e-commerce as they increase persuasion by suggestions, while at the same time helping consumers to make efficient and informed on-line decisions. This strategy should facilitate the process of making AI technologies socially responsible, as this will ensure both commercial profits as well as user benefits. In addition, some AI systems are able to provide essential and crucial information for sensitive decision making, as in the case of automated tools for medical treatment and diagnosis, in which explaining system results is vital in ensuring effective safeguarding of other people's life and health. (Ibid. p. 81).

### **Codes of conduct (self-regulation)**

In addition to legal regulation by the State and the creation of ethical standards by interested organizations, it is recommended that companies that create and use AI-based tools should also act proactively in putting in place systems that respect ethics and human rights. Creating codes of conduct and ethical standards for use of AI and automated decision making based on this technology by the platforms themselves

---

<sup>12</sup> European Commission (Feb. 2020, p. 15).

may be an important self-regulating tool, also assisting companies in complying with law (Article 19; Privacy International, 2018, p. 13 and 28).

An example in this regard was the creation of the “Partnership on Artificial Intelligence to Benefit People and Society”, originally established by several of the large technology companies such as Microsoft, Google, Amazon, Facebook and IBM, in order to study and define AI best practices in accordance with ethical principles (Ibid. p. 13). Among their goals are seeking to advance the public’s understanding of technology, in addition to serving as a platform for debating AI and its likely impacts on people and society.<sup>13</sup>

## AI digital education

From citizens to senior tech employees, society must be educated on the beneficial use, misuse and potential damage by AI, chiefly those most at risk of violating essential rights and assurances.<sup>14</sup> It is mandatory to increase AI awareness at all levels of education, in order to prepare citizens for the current digital age and enabling them more to make informed decisions that are increasingly impacted by technology.<sup>15</sup>

In this connection, the recent Digital Education Action Plan launched by the European Commission and to be applied between 2021 and 2027 is a good example of an educational project applicable to AI systems. One of the main goals established was the improvement of citizens’ digital skills since childhood, which includes investing in basic AI knowledge, ethical values associated to these technologies and awareness of the existence of digital rights.<sup>16</sup> Such measures should act as a

---

13 Partnership on AI. Available at: <https://www.partnershiponai.org>.

14 European Parliament (2020, p. 84).

15 European Commission (Feb. 2020, p. 6).

16 European Commission (Sep. 2020).

relevant strategy in reducing informational asymmetries, in addition to preventing risks by raising public awareness, empowering users and the consequent effective exercise of rights.

The educational approach is still of greater importance to private professionals participating in these technologies' development processes, as they have to understand not only how to create accurate systems, but also to build them pursuant to ethical and legal guidelines, based on human rights and democratic values. For example, another action encouraged by the European Commission is converting several of the ethical principles into a "curriculum" to be complied with by AI developers as one of their training stages.<sup>17</sup> Furthermore, whether by means of public or private actions, undertaking research in connection with ethics and AI tools is essential.

## Conclusion

In a hyperconnected world marked by big data and an information overload, AI-based systems are increasingly present in our lives, silently predicting and inferring our interests and nature, influencing our decisions and categorizing us into behavioural patterns in order to send personalized content, for example. Despite unquestionable benefits in terms of convenience, time management and efficiency, AI tools pose considerable risks to fundamental rights such as independence, privacy, data protection and non-discrimination.

As a result, and in view of the growing importance of technology, simultaneously with a rise in risks of adverse effects, there will be a need for effective application and enhancement of feasible policies to counter the multifaceted challenges arising from AI. In other words, it is understood that artificial intelligence should be regulated in order to prevent

---

17 European Commission (Feb. 2020, p. 6).

private interests from being privileged at the expense of the basic principle of not causing harm (“do not harm”).

Under these circumstances, the General Data Protection Law represents an essential regulatory framework to address many of the risks to human rights embodied in AI (ANDERSEN, 2018, p. 30-31). As data is the driver of this technology, the LGPD establishes a positive structure in favour of greater control by users over their data by defining a series of rights, principles and requisites for processing personal data, in particular in the case of automated decisions and the creation of profiles. Many of these legal rules are derived from ethical guidelines, based on human rights and values such as transparency, justice, non-maleficence, beneficence, accountability, privacy, freedom, independence, dignity and solidarity, which are also fundamental to address the threats brought about by AI systems.

These legal standards and ethical guidelines should also be reinforced by regulations originating from technology itself, by means of “value-centred design” strategies whereby the architecture of AI models considers these parameters in their own manner of operation. Moreover, for these tools to work to the benefit of human beings, it is also mandatory to ensure their adequacy based on impact reports and algorithm audits, in addition to establishing codes of conduct by market players themselves. No less important, “media literacy” policies are essential for the development of a society able to understand the systems’ logic, and therefore to make effectively informed decisions to regain control of their lives.

Hence, with a view to maximizing benefits and mitigating risks associated to AI systems, for these tools to prove beneficial and not harmful to individuals and to society as a whole, a multisectoral and multidisciplinary approach is essential, likely to place human beings as a starting point and involve all facets of society, including contributions from Law, from ethical guidelines, technological regulations, market self-regulation actions and educational policies.

## Bibliographical references

Ada Lovelace Institute and Data Kind UK. **Examining the Black Box: Tools for Assessing Algorithmic System**. Ada Lovelace Report, Apr. 29, 2020. Available at: <https://www.adalovelaceinstitute.org/report/examining-the-black-box-tools-for-assessing-algorithmic-systems/>. Access on Feb. 15, 2021.

ANDERSEN, L. **Human Rights in the Age of Artificial Intelligence**. Access Now Report, Nov. 2018.

Article 19; Privacy International. **Privacy and Freedom of Expression in the Age of Artificial Intelligence**. April 2018. Available at: <https://www.article19.org/wp-content/uploads/2018/04/Privacy-and-Freedom-of-Expression-In-the-Age-of-Artificial-Intelligence-1.pdf>.

BEIL, M., *et al.* Ethical considerations about artificial intelligence for prognostication in intensive care. **Intensive Care Medicine Experimental (ICMx)**, vol. 7, n. 70, 2019. DOI: <https://doi.org/10.1186/s40635-019-0286-6>.

Carolina. Inteligência Artificial em perspectiva. **Panorama setorial da Internet: Inteligência Artificial e ética**, yr. 10, n. 2, p. 1-9, Oct. 2018. CGI.BR/NIC.BR.

CAVOUKIAN, A. **Privacy by Design: The 7 Foundational Principles**. Information and Privacy Commissioner of Ontario. 2009. Available at: <https://www.ipc.on.ca/wp-content/uploads/resources/7foundationalprinciples.pdf>.

CURRIE, G.; HAWK, K.E.; ROHREN, E.M. Ethical principles for the application of artificial intelligence (AI) in nuclear medicine. **European Journal of Nuclear Medicine and Molecular Imaging**, vol. 47, p. 748- 752, 2020. DOI: <https://doi.org/10.1007/s00259-020-04678-1>.

EKSTRAND, J. D.; EKSTRAND, M. D. First do no Harm: Considering and Minimizing Harm in Recommender Systems Designed for Engendering Health. In: Proceedings of the Workshop on Recommender Systems for Health at RecSys '16, 2016.

EUROPEAN COMMISSION. **Artificial Intelligence for Europe**. Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Brussels, COM (2018) 237 final, Apr. 24, 2018.

EUROPEAN COMMISSION. **White Paper on Artificial Intelligence: a European approach to excellence and trust**. Brussels, COM (2020) 65 final, Feb. 19, 2020.

EUROPEAN COMMISSION. **Digital Education Action Plan 2021-2027: Resetting education and training for the digital age**. COM (2020) 624 final, Sep.

30, 2020. Available at: [https://ec.europa.eu/education/education-in-the-eu/digital-education-action-plan\\_en](https://ec.europa.eu/education/education-in-the-eu/digital-education-action-plan_en).

EUROPEAN PARLIAMENT. **The ethics of artificial intelligence:** Issues and initiatives. Panel for the Future of Science and Technology, March 2020. Available at: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/634452/EPRS\\_STU\(2020\)634452\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/634452/EPRS_STU(2020)634452_EN.pdf).

FLORIDI, L. *et al.* AI4 People—An Ethical Framework for a Good AI Society: Opportunities, Risks, Principles, and Recommendations. **Minds & Machines**, vol. 28, p. 689- 707, 2018. DOI: <https://doi.org/10.1007/s11023-018-9482-5>.

GUSZCZA, J. *et al.* Human values in the loop: Design principles for ethical AI. **Deloitte Review: Technology and Ethics**, Issue 26, Complimentary Article Reprint, p. 65-81, Jan. 2020.

HARTMANN, I. A. *et al.* **Regulação de Inteligência Artificial no Brasil:** policy paper. Contribuição do Centro de Tecnologia e Sociedade (CTS) – Fundação Getúlio Vargas (FGV Direito Rio) à Consulta Pública do Ministério da Ciência Tecnologia Inovações e Comunicações – MCTIC sobre a Estratégia Brasileira de Inteligência Artificial, 2020.

JOBIN, A., IENCA, M., VAYENA, E. The global landscape of AI ethics guidelines. **Nature Machine Intelligence**, vol. 1, n. 9, p. 389-399, 2019. DOI: <https://doi.org/10.1038/s42256-019-0088-2>.

MAGRANI, E. **Entre dados e robôs:** ética e privacidade na era da hiperconectividade. 2nd ed. Porto Alegre: Arquipélago Editorial, 2019. 304 p.

MAGRANI, E.; SILVA, P.; VIOLA, R. Novas Perspectivas sobre ética e responsabilidade de inteligência artificial. In: FRAZÃO, A.; MULHOLLAND, C. (eds.). **Inteligência Artificial e Direito:** Ética, Regulação e Responsabilidade. Revista dos Tribunais, 2019. 720 p.

MILANO, S., TADDEO, M., FLORIDI, L. **Recommender Systems and their Ethical Challenges.** Oxford Internet Institute, University of Oxford, 2019. Available at: <https://core.ac.uk/download/pdf/199235574.pdf>.

MITTELSTADT, B. D. *et al.* The ethics of algorithms: Mapping the debate. **Big Data & Society**, p. 1-21, 2016. DOI: 10.1177 of 2053951716679679.

REISMAN D. *et al.* **Algorithmic Impact Assessments:** A Practical Framework for Public Agency Accountability. AI Now Institute, Apr. 2018. Available at: <https://ai-nowinstitute.org/reports.html>. Access on Feb. 15, 2021.

SOUZA, C. A.; PERRONE, C.; MAGRANI, E. O Direito à Explicação: Entre a Experiência Europeia e a sua Positivção na LGPD. In: DONEDA, D. *et al.* **Tratado de Proteção de Dados Pessoais.** Rio de Janeiro: Forense, 2021.



ZHANG, Y.; CHEN, X (2020). Explainable Recommendation: A Survey and New Perspectives. **Foundations and Trends in Information Retrieval**, vol. 14, n. 1, p. 1-101, 2020. DOI: 10.1561 of 1500000066.

---

**Eduardo Magrani** · Partner at Demarest Advogados. Doctor of Law. Affiliate of the Berkman Klein Center at Harvard University. Post Doctorate from Technical University Munich (TUM)

**Paula Guedes** · Attorney; Master's student in International and European Law at the Catholic University of Portugal – Escola do Porto (UCP Porto); postgraduate student in Digital Law at Instituto de Tecnologia e Sociedade do Rio de Janeiro (ITS-Rio), in partnership with Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ); member of the ITS-Rio research group in Law and Technology; postgraduate degree in Digital Law from Fundação Escola Superior do Ministério Público (FMP); and graduate from Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio).



# Transformação digital no Brasil: Estrutura jurídica para a promoção da confiança

---

Claudia Lima Marques  
Guilherme Mucelin

## Introdução

Erik Jayme, em suas lições sobre a proteção da pessoa humana na globalização, considera que, na sociedade da informação globalizada, o desejo das pessoas é dirigido para três fenômenos dominantes: “velocidade, ubiquidade e liberdade” (JAYME, 2003, p. 85). O Brasil está tentando construir esta ‘liberdade’ da pessoa humana no mundo digital através de uma série de normas e jurisprudências oriundas da Constituição Federal de 1988,<sup>1</sup> do Código de Defesa do Consumidor-CDC (Lei 8.078,1990, que regula a qualidade do fornecimento e foca nos serviços (MARQUES, 2021, p. 3ss), o Marco Civil da Internet-MCI (Lei 12.965,2014) (MENDES, 2016) e a Lei Geral de Proteção de Dados-LGPD (Lei 13.709, 2018), faltando ainda a atualização do Código de Defesa do consumidor à hiperconectividade sem fronteiras (Projeto de Lei

---

1 Veja decisão do Supremo Tribunal Federal reconhecendo um direito fundamental à proteção de dados, autônomo em relação ao direito de proteção da privacidade e intimidade, na ADI 6387 MC-Ref / DE, Tribunal Pleno, Rel. Min. Rosa Weber, j. 07/05/2020, Publ.12/11/2020. E o comentário de MENDES, Laura Schertel. FONSECA, Gabriel C. S. STF reconhece direito fundamental. *Revista do Direito do Consumidor*, São Paulo, v. 130, p. 471- 479, jul./ago. 2020.

3514,2015) e aos novos meios de pagamento e de crédito e velocidade da sociedade de consumo atual (PL 3515,2015), em novos capítulos que regularão o comércio eletrônico, nacional e internacional, o crédito de consumo<sup>2</sup> e o crédito responsável e a prevenção ao superendividamento (MARQUES; MIRAGEM, 2016).

Coincidentemente, Danilo Doneda e Laura Schertel Mendes destacam três dos princípios trazidos pela Lei Geral de Proteção de Dados como primordiais para se entender a transformação digital: “confiança, segurança, e valor” (MENDES; DONEDA, 2018). A LGPD é uma mudança paradigmática no direito brasileiro, a procura justamente de assegurar confiança dos cidadãos e dos consumidores no mundo digital (MARQUES, 2004, p. 31), segurança na coleta, controle e compartilhamento de seus dados no mercado e o entendimento que os dados,<sup>3</sup> tanto dados pessoais dos consumidores, como dados das empresas, que são hoje o grande valor do século XXI, mas também fonte de vulnerabilidade ‘digital’ (MENDES, 2015). O esforço legislativo e jurisprudencial foi fortemente influenciado pelo direito comparado, em especial os avanços europeus, mas ainda há muito espaço para colaboração. Vejamos até onde chegou o Brasil neste esforço de transformação.

---

2 Mencione-se também, nesta transformação, a Lei do Cadastro positivo. Veja MIRAGEM (2019)

3 Por decisão da jurisprudência, mesmo mídias sociais são reconhecidas como espaços de consumo: “1. A exploração comercial da Internet sujeita as relações de consumo daí advindas à Lei nº 8.078/90” e que: “2. O fato de o serviço prestado pelo provedor de serviço de Internet ser gratuito não desvirtua a relação de consumo, pois o termo “mediante remuneração”, contido no art. 3º, § 2º, do CDC, deve ser interpretado de forma ampla, de modo a incluir o ganho indireto do fornecedor” (STJ, REsp 1316921/RJ, Rel. Min. Nancy Andriighi, j. 26/06/2012, DJe 29/06/2012).

## Estrutura jurídica da transformação digital no Brasil

Dialogando com iniciativas anteriores (WACHOWICZ; CANUT, 2018, p. 21), em 21 de março de 2018 veio a lume o Decreto n. 9.319,<sup>4</sup> o qual instituiu o Sistema Nacional para a Transformação Digital no Brasil, bem como estabeleceu a estrutura de governança para a Estratégia Brasileira para a Transformação Digital, referenciada popularmente como E-Digital. O Decreto objetiva, além de harmonizar as iniciativas do Poder Executivo Federal ligadas ao ambiente digital, oportunizar ao país o aproveitamento das potencialidades das tecnologias digitais para a promoção do desenvolvimento econômico e social, de modo sustentável e inclusivo, a fim de instaurar o ambiente propício à inovação, à competitividade e à melhoria da produtividade e dos níveis de emprego e renda no Brasil,<sup>5</sup> em um contexto global na qual se insere a economia digital.

Para alcançar essas metas, de um lado, a norma em questão se apoia em cinco fatores habilitadores que determinam os objetivos a serem alcançados na temática do eixo.<sup>6</sup> Eles se referem à infraestrutura e ao aces-

---

4 Decreto n. 9.319/2018. Art. 1º. Art. 1º Fica instituído o Sistema Nacional para a Transformação Digital - SinDigital, composto pela Estratégia Brasileira para a Transformação Digital - E-Digital, seus eixos temáticos e sua estrutura de governança, nos termos do disposto neste Decreto.

5 Decreto n. 9.319/2018. Art. 1º. [...]. § 1º A E-Digital, fundamentada nos eixos temáticos constantes do Anexo I a este Decreto, visa à harmonização das iniciativas do Poder Executivo federal ligadas ao ambiente digital, com o objetivo de aproveitar o potencial das tecnologias digitais para promover o desenvolvimento econômico e social sustentável e inclusivo, com inovação, aumento de competitividade, de produtividade e dos níveis de emprego e renda no país.

6 Art. 1º [...] § 2º A E-Digital será estruturada conforme os seguintes eixos temáticos: I - eixos habilitadores: a) infraestrutura e acesso às tecnologias de informação e comunicação [...]; b) pesquisa, desenvolvimento e inovação [...]; c) confiança no ambiente digital: objetiva assegurar que o ambiente digital seja seguro, confiável, propício aos serviços e ao consumo, com respeito aos direitos dos cidadãos; d) educação e capacitação profissional [...]; e e) dimensão internacional: objetiva fortalecer a liderança brasileira nos fóruns globais relativos a temas digitais, esti-

so às tecnologias de informação e de comunicação; à pesquisa, ao desenvolvimento e à inovação; à confiança no ambiente digital; à educação e à capacitação profissional; e à dimensão internacional da transformação digital.

De outro lado, o Decreto trouxe dois eixos para a transformação:<sup>7</sup> um relativo à economia (economia baseada em dados, eixo de um mundo de dispositivos conectados, e eixo de novos modelos de negócio viabilizados pelas tecnologias digitais), o qual pretende estimular a informatização, o dinamismo, a produtividade e a competitividade da economia brasileira; e outro que abraça a transformação digital do governo (com vistas ao pleno exercício da cidadania no mundo digital e à prestação de serviços à sociedade), de modo a sinalizar a necessidade de tornar os serviços ao cidadão mais acessíveis e mais eficientes por meio de canais digitais (MALDONADO; GUTIERREZ, 2018, p. 4).

Com relação a este último, como forma de viabilizá-lo, o Governo Federal emitiu o Decreto n. 10.332/2020, que instituiu a Estratégia de Governo Digital para o período de 2020 a 2022, no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, além de dar outras providências, estabelecendo 18 objetivos a serem alcançados nesse lapso temporal.<sup>8</sup>

---

mular a competitividade e a presença das empresas brasileiras no exterior, e promover a integração regional em economia digital.

7 Decreto n. 9.319/2018. Art. 1º [...]. § 2º. [...]. II - Eixos de transformação digital: a) transformação digital da economia: objetiva estimular a informatização, o dinamismo, a produtividade e a competitividade da economia brasileira, de forma a acompanhar a economia mundial; e b) cidadania e transformação digital do Governo: tornar o Governo federal mais acessível à população e mais eficiente em prover serviços ao cidadão, em consonância com a Estratégia de Governo Digital.

8 Veja os objetivos do E-Digital, in <https://www.in.gov.br/web/dou/-/decreto-n-10.332-de-28-de-abril-de-2020-254430358>

Um dos maiores méritos dessa iniciativa do Governo Federal, segundo Maldonado e Gutierrez, é o de promover o tema da transformação digital como condição de prioridade máxima do Estado, de modo a auxiliar uma transposição tecnológica coesa, já que a transformação digital está sendo guiada, atualmente, por meio de diferentes iniciativas e, assim, tornar o processo mais rápido, considerando-o no todo (MALDONADO; GUTIERREZ, 2018, p. 6). O papel da estratégia digital do governo é, então, coordenar as diversas políticas públicas para que a utilização das tecnologias digitais possa ocorrer de maneira ampla, sem prejuízos sociais ou a setores da economia, tendo por base a construção de uma sociedade mais livre, justa, solidária e próspera economicamente.

Nesse sentido, a E-Digital guia-se por alguns dos 17 objetivos de desenvolvimento sustentável e de suas metas associadas (BRASIL, 2018, p. 7). É destacado de forma especial também o objetivo 9.c., o qual se refere a “aumentar significativamente o acesso às tecnologias de informação e comunicação e se empenhar para oferecer acesso universal e a preços acessíveis à internet” (NAÇÕES UNIDAS BRASIL, s.d.). Tal objetivo é especialmente importante ao país, pois, conforme dados da TIC Domicílios relativos ao ano de 2019 – que é uma pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e de comunicação nos domicílios brasileiros do Comitê Gestor da Internet no Brasil –, uma em cada quatro pessoas com dez anos ou mais não era usuária de Internet, sendo que as barreiras mais comuns para a falta de Internet nos domicílios são o valor do serviço (59%), seguido pela falta de interesse (53%) e a iliteracia digital (49%) (COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL, 2019).

Este ‘virtual divide’ demonstra uma barreira à potencialidade da transformação digital no Brasil. Ora, aproximadamente 25% da população – ou seja, potenciais consumidores e trabalhadores digitais – não têm acesso à Internet, revelando uma desigualdade em termos de condições de acesso e de fruição e as vulnerabilidades (técnica, informacional, econômica, digital) (MARQUES, 2004) daqueles que não são familiariza-

dos com a tecnologia (o que afeta principalmente os idosos) ou que não têm condições financeiras. Nesse sentido é que as iniciativas brasileiras estão atentas e pretendem corrigir essa distorção, de modo que todos tenham acesso à economia digital – até mesmo por conta de sua imprescindibilidade contemporaneamente – e, relevante aos cidadãos de faixas etárias mais elevadas, o acesso aos serviços públicos por via digital.

Já em outras temáticas, também houve iniciativas do Governo Federal. O Decreto n. 9.637, de 26 de dezembro de 2018, como forma de alavancar a confiança no ambiente digital, instituiu a Política Nacional de Segurança da Informação, extremamente importante atualmente devido a ataques à cibersegurança de dados de instituições e organizações, que têm sido frequentes em diversos casos, ocorrendo até mesmo no Superior Tribunal de Justiça no ano de 2020.<sup>9</sup> Dentre outros princípios, a norma elenca o respeito e a promoção dos direitos humanos e das garantias fundamentais, dando ênfase à liberdade de expressão, a proteção dos dados pessoais, a proteção da privacidade e o acesso à informação e a prevenção e tratamento de incidentes de segurança da informação.<sup>10</sup> Neste sentido, permanece polêmica a independência da Agência Nacional de Proteção de Dados, criada pela LGPD, mas vetada pelo governo Temer e instituída timidamente pelo governo Bolsonaro, após recusa à Medida Provisória 959,2020.<sup>11</sup>

---

9 Veja a notícia, dentre outros, em: <https://bit.ly/3wcHnx1>.

10 Decreto n. 9.637/2018. Art. 3º São princípios da PNSI: [...] II - respeito e promoção dos direitos humanos e das garantias fundamentais, em especial a liberdade de expressão, a proteção de dados pessoais, a proteção da privacidade e o acesso à informação. [...] IX - prevenção e tratamento de incidentes de segurança da informação.

11 Veja mais em <https://www.uol.com.br/tilt/ultimas-noticias/estado/2020/08/27/decreto-cria-estrutura-e-cargos-da-autoridade-nacional-de-protecao-de-dados.htm?cmpid=copiaecola>. (29.03.2021).



A Portaria GM nº 4.617, de 6 de abril de 2021, instituiu a Estratégia Brasileira de Inteligência Artificial, bem como define seus eixos temáticos, para que

possa trazer ganhos na promoção da competitividade e no aumento da produtividade brasileira, na prestação de serviços públicos, na melhoria da qualidade de vida das pessoas e na redução das desigualdades sociais, entre outros.<sup>12</sup>

O Decreto n. 9.854, de 25 de junho de 2019, por sua vez, instituiu o Plano Nacional de Internet das Coisas, bem como dispõe sobre a Câmara de Gestão e Acompanhamento do Desenvolvimento de Sistemas de Comunicação Máquina a Máquina e Internet das Coisas. Seus objetivos precípuos são a melhoria da qualidade de vida, maior eficiência nos serviços, promoção de capacitação profissional no que toca ao desenvolvimento de aplicações de IoT, geração de empregos na economia digital, incremento da produtividade e da competitividade, a busca por parcerias com os setores público e privado e o aumento da integração do país no cenário internacional.<sup>13</sup> Em nosso recorte, importante salientar que é considerado como um meio de viabilização da Internet das Coisas no Brasil a regulação, a segurança e a privacidade.<sup>14</sup>

No primeiro ponto, facilidade de acesso, o Decreto n. 9.756, de 11 de abril de 2019 veio a instituir o portal único *gov.br*, dispondo tam-

---

12 [https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-gm-n-4.617-de-6-de-abril-de-2021-\\*\\_313212172](https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-gm-n-4.617-de-6-de-abril-de-2021-*_313212172)

13 Veja os objetivos constantes no Decreto: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9854.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9854.htm).

14 Decreto n. 9.854/2019. Art. 5º Ficam estabelecidos os seguintes temas que integram o plano de ação destinado a identificar soluções para viabilizar o Plano Nacional de Internet das Coisas: [...] V - regulação, segurança e privacidade.

bém sobre regras de unificação dos canais digitais do Governo Federal.<sup>15</sup> Com relação ao segundo ponto, em 18 de março de 2020, o presidente da República emitiu o Decreto n. 10.278, o qual estabelece a técnica e os requisitos para a digitalização de documentos públicos ou privados, de modo que os documentos em formato digital sejam aptos a produzir os mesmos efeitos legais que os documentos originais. A norma estabelece regras gerais de digitalização, em que sublinhamos a confiabilidade dos documentos,<sup>16</sup> bem como requisitos para a digitalização de entidades públicas e privadas, casos de desnecessidade, responsabilidade pela digitalização, descarte de documentos físicos e manutenção e preservação dos digitalizados. Nessa matéria, ressalta-se que, em 29 de março de 2021, foi publicada a Lei n. 14.129/2021, a qual dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o aumento da eficiência da administração pública, especialmente por meio da desburocratização, da inovação, da transformação digital e da participação do cidadão.<sup>17</sup>

No contexto dessa alegada desburocratização e de maiores liberdades à livre iniciativa, cabe menção à Lei n. 13.874, de 20 de setembro de 2019, que instituiu a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, estabelecendo garantias de livre mercado e trazendo importantes aspectos ao desenvolvimento econômico do país, apesar de ter aspectos notadamente negativos, como a intervenção subsidiária e excepcional

---

15 Vide: <https://bit.ly/3cBRqnx>.

16 Decreto n. 10.278/2020. Art. 4º Os procedimentos e as tecnologias utilizados na digitalização de documentos físicos devem assegurar: I - a integridade e a confiabilidade do documento digitalizado; [...].

17 Dentre os dispositivos trazidos na nova norma, destaquem-se: Aplicação da norma pelo Judiciário (art. 2º, I); a possibilidade do cidadão acessar serviços públicos por meio digital, sem necessidade de solicitação presencial (III, art. 3º); a atuação integrada entre órgãos (IX, art. 3º); a simplificação dos procedimentos de solicitação, oferta e acompanhamento dos serviços (X, art. 3º); a eliminação de formalidades (XI, art. 3º); e a interoperabilidade de sistemas e a promoção de dados abertos (XIV, art. 3º) ([http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2021/Lei/L14129.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14129.htm)).

do Estado sobre o exercício de atividades econômicas, que potencialmente demarca uma mudança de postura ideológica pelo país, mais afeito ao neoliberalismo e que, de certa forma, acompanha uma série de flexibilização e desmantelamento de direitos, inclusive sociais. Mais recentemente, foi aprovado pelo Senado Federal o Projeto de Lei Complementar n. 146, de 2019, o qual pretende instituir o marco legal das *startups* e do empreendedorismo inovador.<sup>18</sup>

Para dar continuidade à estrutura jurídica da transformação digital no Brasil, voltemos ao Decreto 9.319/2018. Em seu anexo, consta expressamente que o desenvolvimento da economia digital requererá confiança, devendo a atenção governamental estar focada em duas áreas: proteção de direitos e privacidade e defesa e segurança no ambiente digital. Objetiva-se, com isso, “aprimorar os mecanismos de proteção de direitos no meio digital, inclusive nos aspectos relativos à privacidade e à proteção de dados pessoais, e reconhecer as especificidades desse ambiente”. O E-Brasil destaca que, devido ao crescente número de transações comerciais, movimentações financeiras e prestação de serviços públicos em meio virtual, a dimensão virtual torna-se menos apartada da vida cotidiana, tornando a linha divisória conceitual cada vez mais tênue (BRASIL, 2018, p. 37).

Aqui é necessário destacar a identificação pela jurisprudência destes ambientes “simbióticos”,<sup>19</sup> assim considerados aqueles em que as relações sociais e as entre os agentes econômicos – e aqui se incluem também as governamentais – são transformadas em dados, o que se agravará pela implementação da Internet das Coisas. Nessa ambiência, deverá haver uma equivalência de proteção no que toca ao *online* e ao *offline*. É o que propugna, na matéria de defesa dos consumidores, a Organização

---

18 <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2205645>.

19 Veja sobre a “dualidade” entre o digital e o material, STJ. REsp 1721669/SP, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 17/04/2018, DJe 23/05/2018.

das Nações Unidas nas “*Guidelines* para a Proteção do Consumidor”, revisitadas em 2015, no sentido de que o consumidor deve gozar do mesmo nível de proteção tanto digital quanto analógica (ONU, 2015) – cuja *ratio* poderá (até mesmo deverá) ser utilizada para os demais ramos do direito, como o direito do trabalho, de maneira a fortalecer e promover direitos, novos ou sob novas interpretações e aplicações, às pessoas.

Toda essa estrutura jurídica, contudo, é completada por normas setoriais e das agências regulatórias, que se transversalizam no ordenamento jurídico. A base legal principal, mencionada na introdução, é o CDC (BENJAMIN, 1991, p. 49), a LGPD, o Marco Civil da Internet – que surgiu em virtude do vazamento de dados da Petrobrás e da Presidência da República – e a Lei do Cadastro Positivo (Lei 12.414, 2015), que regula os dados pessoais no âmbito de análises de crédito, o Decreto n. 7.962/2013, o qual regula aspectos do comércio eletrônico.<sup>20</sup> Para a criação da confiança, o Código de Defesa do Consumidor reconhece no art. 4º, I a vulnerabilidade de todos os consumidores (MARQUES, 2019), e também a vulnerabilidade agravada do meio digital, dos hoje consumidores ou sujeitos digitais (TEUBNER, 2018, p. 155ss), impondo inclusive o constante estudo das transformações do mercado Código (art. 4º, VIII, CDC). Destaque-se também a Lei de Acesso à Informação, que também se presta à proteção de dados pessoais e promove a transparência do poder público.

Se a transformação digital, como referido, é a construção de representações do mundo físico no mundo virtual, o mesmo acontece com os titulares dos dados. Laura Mendes afirma que “os dados pessoais, assim como as demais informações extraídas a partir deles, constituem-se em uma representação virtual da pessoa perante a sociedade, ampliando ou reduzindo as suas oportunidades no mercado, conforme a sua utilização” (MENDES, 2015). Daí a importância do diálogo entre o CDC e a LGPD

---

20 Veja outras normas que regulam o comércio eletrônico no Brasil: MUCELIN; D’AQUINO, 2021.

(MIRAGEM, 2019), confirmada inclusive em nível institucional devido ao recente acordo assinado entre Secretaria Nacional do Consumidor e a Agência Nacional de Proteção de Dados sobre a proteção dos dados dos consumidores.<sup>21</sup>

O objetivo das normas de proteção de dados e das normas de direito do consumidor convergem também no Brasil para a preservação da autodeterminação informativa<sup>22</sup> – resultando daí o diálogo de fontes,<sup>23</sup> levando à aplicação coordenada e simultânea dessas fontes, com o objetivo único de proteção da liberdade dos mais fracos e de sua segurança e da própria sociedade, em atenção à promoção dos direitos e das garantias fundamentais (DONEDA, 2020). Neste sentido o Código de Defesa do Consumidor é legislação eficaz e atenta à realidade social, de cunho social e civilizatório, mas deve ser atualizado em pelo menos dois pontos: a questão do comércio eletrônico (Projeto de Lei 3.514/2015), em que constam importantes avanços na matéria e também no que toca às novas formas de crédito e superendividamento (Projeto de Lei 3.515/2015). Estas mudanças ajudarão a promover a confiança necessária para a plena sedimentação da transformação digital para o Brasil.

---

21 Veja a notícia oficial: <https://bit.ly/3sz1LpP>.

22 O conceito de autodeterminação informativa tem origem no direito alemão, introduzido pelos tribunais a partir da festejada Decisão dos Censos, de 1983, do Tribunal Constitucional Alemão. No Brasil já há jurisprudência sobre o tema anterior à entrada em vigor da LGPD, assim o Superior Tribunal de Justiça ensina: “Os direitos à intimidade e à proteção da vida privada, diretamente relacionados à utilização de dados pessoais por bancos de dados de proteção ao crédito, consagram o direito à autodeterminação informativa e encontram guarida constitucional no art. 5º, X, da Carta Magna, que deve ser aplicado nas relações entre particulares por força de sua eficácia horizontal e privilegiado por imposição do princípio da máxima efetividade dos direitos fundamentais.” (EDcl no REsp 1630659/DF, Rel. Ministra Nancy Andrighi, Terceira Turma, julgado em 27/11/2018, DJe 06/12/2018).

23 Teoria criada por Erik Jayme, veja seu sucesso no Brasil, in MARQUES, 2020.

## Considerações finais: recomendações políticas

Se no Brasil se tenta a transformação digital e da economia digital com novas bases jurídicas e interpretações, mister focar no nível adequado de proteção de dados pessoais e da confiança necessária para se instalar esse novo paradigma digitalizado na sociedade brasileira; e aumentar a cooperação e o diálogo com a sociedade civil para enfrentar as situações emergentes decorrentes da utilização de novas tecnologias que ainda não foram reguladas. Exposta a pluralidade de leis ou fontes que convergem na regulação da temática, bem como a estrutura jurídica da transformação digital, recomenda-se, para a melhoria da confiança no mundo digital no Brasil, no que toca à elaboração de políticas públicas, à atuação dos governos, em todos os níveis federativos, e aos Poderes Legislativo e Judiciário:

- a) O respeito incondicional aos direitos e às garantias fundamentais, incluindo-se a proteção do consumidor, a proteção do trabalho, a proteção de dados, dentre outros, em relação a todos os Poderes em suas competências, sem diminuição do nível de proteção durante a pandemia, como demonstrou a decisão da ADI 6387;
- b) A participação ativa da sociedade civil na elaboração de legislações e de políticas públicas no que toca à transformação digital, bem como o diálogo interinstitucional dos mais diversos órgãos do Poder Público;
- c) A garantia de acesso universal à Internet de boa qualidade e com preços acessíveis a toda a população, bem como políticas públicas e programas voltados à literacia digital e educação de forma a diminuir o ‘*Virtual Divide*’;
- d) O aprimoramento da segurança e da confiança em ambiente digital, assegurando que a proteção dos consumidores *online* será pelo menos igual à dos consumidores *offline*, utilizando a expertise já adquirida no exterior;

- e) A realização enfática de políticas públicas voltadas à qualidade do serviço público em meios digitais, de modo a servir como instrumento de inclusão e combate à discriminação de grupos sociais, fortalecendo-se ainda a independência da ANDP;
- f) A aprovação de Projetos de Leis que versem sobre questões da transformação digital, direta ou indiretamente, como os PL 3.514/2015 e o 3.515/2015 de atualização do Código de Defesa do Consumidor.

## Referências bibliográficas

ADI 6387 MC-Ref / DF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Rosa Weber, j. 07/05/2020, Publ.12/11/2020.

BENJAMIN, Antonio Herman de V. O Direito do Consumidor. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, vol. 670, p. 49-61, ago. 1991.

BRASIL. **Estratégia Brasileira para a Transformação Digital - E-Digital**. Brasília: Governo Federal, 2018.

COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL. **TIC Domicílios** - Pesquisa Sobre o Uso das Tecnologias de Informação e Comunicação nos Domicílios Brasileiros – 2019. Disponível em: <https://bit.ly/31rABFJ>. p. 68 e 62, respectivamente.

DONEDA, Danilo. **Da privacidade à proteção de dados pessoais**. São Paulo: RT, 2020. [e-book].

JAYME, Erik. O Direito Internacional Privado do Novo Milênio: A Proteção da Pessoa humana face à globalização. **Cadernos do PPGD UFRGS**, vol. I, n. I, p. 85-97, março 2003.

MALDONADO, Viviane Nóbrega; GUTIERREZ, Andriei. A estratégia brasileira para a transformação digital e as questões que dela emergem no que se refere à proteção de dados pessoais. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, vol. 993, jul. 2018, p. 293-304. (versão *online*).

MARQUES, Claudia Lima. 30 Anos do Código de Defesa do Consumidor: revisando a teoria geral dos serviços com base no CDC em tempos digitais. In: MIRAGEM, Bruno; MARQUES, Claudia Lima; DIAS, Lucia Ancona Lopez de (org.) **Direito do Consumidor: 30 anos do CDC**. Rio de Janeiro: Forense, 2021. p. 3 e seg.

MARQUES, Claudia Lima. A teoria do “diálogo das fontes” hoje no Brasil e seus novos desafios. In \_\_\_\_\_; MIRAGEM, Bruno. **Diálogo das Fontes**. São Paulo: RT, 2020. p. 17-71.

MARQUES, Claudia Lima. **Confiança no Comércio Eletrônico e a Proteção do Consumidor**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004. p. 40-41.

MARQUES, Claudia Lima. **Contratos no Código de Defesa do Consumidor**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019. (e-book).

MARQUES, C. L.; MIRAGEM, B. N. B. Autonomia dos vulneráveis no direito privado brasileiro. In: GRUNDMAN, Stefan et alii (Org.). **Autonomie im Recht**. Baden-Baden: Nomos, 2016. p. 17-59.

MENDES, Laura Schertel. A vulnerabilidade do consumidor quanto ao tratamento de dados pessoais. **Revista de Direito do Consumidor**, vol. 102, p. 19-43, nov./dez. 2015.

MENDES, Laura Schertel. O diálogo das fontes entre o Marco Civil da Internet e o Código de Defesa do Consumidor. **Revista do Direito do Consumidor**, São Paulo, v. 106, p. 37-69, jul./ago. 2016.

MENDES, Laura Schertel. FONSECA, Gabriel C. S. STF reconhece direito fundamental. **Revista do Direito do Consumidor**, São Paulo, vol. 130, p. 471-479, jul./ago. 2020.

MENDES, Laura Schertel; DONEDA, Danilo. Comentário À Nova Lei De Proteção De Dados (Lei 13.709/2018): O Novo Paradigma Da Proteção De Dados No Brasil. **Revista de Direito do Consumidor**, vol. 120/2018, p. 555-587, nov./dez. 2018 (DTR\2018\22665).

MIRAGEM, Bruno. A Lei Geral de Proteção de Dados (Lei 13.709/2018) e o Direito do Consumidor. **Revista dos Tribunais**, vol. 1009/2019, p. 173-222, nov. 2019 (DTR\2019\40668).

MUCELIN, Guilherme; D’AQUINO, Lúcia. Direitos do Consumidor. In: HACKEROTT, Nadia. **Aspectos jurídicos do e-commerce**. São Paulo: RT, 2021.

NAÇÕES UNIDAS BRASIL. **Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável no Brasil**. S.d. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/9>. Acesso em: 26 mar. 2021.

ONU. **Resolução 70/186 adotada pela Assembleia Geral em 22 de dezembro de 2015**. 2015. Disponível em: [https://unctad.org/meetings/en/SessionalDocuments/ares70d186\\_en.pdf](https://unctad.org/meetings/en/SessionalDocuments/ares70d186_en.pdf). Acesso em: 29 ago. 2020

TEUBNER, Gunther. Digitale Rechtssubjekte. **Archiv des Civilistische Praxis -AcP** 218 2018, p. 155 e seg.



WACHOWICZ, Marcos; CANUT Letícia. A transformação digital brasileira: Análise das políticas públicas e sua regulamentação pelo Decreto n. 9.319/18. In: \_\_\_\_; \_\_\_\_\_. **Análise da estratégia brasileira para transformação digital: comentários ao decreto nº 9319/18.** Curitiba: GEDAI/UFPR, 2018, p. 12-49. p. 21).

---

**Claudia Lima Marques** · Professora Titular e Diretora da Faculdade de Direito da UFRGS e Professora Permanente do PPGD da mesma Instituição. Doutora em Direito pela Universidade de Heidelberg. Mestre em Direito pela Universidade de Tübingen. Diploma pelo Europa Institut (Saarbrücken). Relatora-geral da Comissão de Juristas do Senado Federal para a atualização do Código de Defesa do Consumidor. Ex-Presidente do Brasilcon e da ASADIP. Presidente do Comitê de Proteção Internacional do Consumidor da *International Law Association*. ORCID: 0000-0001-9548-0390.

**Guilherme Mucelin** · Doutorando e mestre em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS; especialista em Direito Internacional pela UFRGS; especialista em *Droit comparé et européen des contrats et de la consommation* pela Université de Savoie Mont Blanc/UFRGS e em Direito do Consumidor pela Universidade de Coimbra. Pesquisador do Grupo de Pesquisa CNPq “Mercosul, Direito do Consumidor e Globalização”. Bolsista CAPES. ORCID: 0000-0003-3709-6539



# Digital transformation in Brazil: Legal framework for confidence building

---

Claudia Lima Marques  
Guilherme Mucelin

## Foreword

Erik Jayme, in his defence of the protection of human beings under globalization, considers that, in a globalized information society, people's wishes are directed towards three dominant phenomena: "speed, ubiquity and freedom" (JAYME, 2003, p. 85). Brazil is attempting to build this 'freedom' for human beings in the digital world through a series of rules and jurisprudence starting from the 1988 Federal Constitution,<sup>1</sup> the Consumer Protection Code-CDC (Law 8,078 of 1990, which regulates the quality of supply and focuses on services (MARQUES, 2021, p. 3 et seq.), the Internet Civil Framework-MCI (Law 12,965 of 2014) (MENDES, 2016), and the General Data Protection Law-LGPD (Law 13,709 of 2018), with the Consumer Protection Code still to be updated to encompass borderless hyper-connectivity (Bill of Law 3,514 of 2015), new means of

---

1 See decision by the Federal Supreme Court that recognizes a basic right for data protection, regardless of the right to protect privacy and intimacy, in ADI 6387 MC-Ref / DF, Complete Court, Rapporteuse Her Honor Rosa Weber, j. 5/7/2020, Publ.11/12/2020. And comment by MENDES, Laura Schertel. FONSECA, Gabriel C. S. STF acknowledges basic right. *Revista de Direito do Consumidor*, São Paulo, v. 130, p. 471- 479, Jul/Aug. 2020.

payment and credit, speed in the current consumer society (Bill of Law 3,515 of 2015), include new chapters to regulate domestic and overseas e-commerce, consumer<sup>2</sup> and responsible credit, and to prevent over-indebtedness (MARQUES; MIRAGEM, 2016).

Coincidentally, Danilo Doneda and Laura Schertel Mendes highlight three of the principles introduced by the General Data Protection Law as fundamental to understand digital transformation: “confidence, security and value” (MENDES; DONEDA, 2018). The LGPD is a paradigmatic change in Brazilian law, precisely as an attempt to ensure citizen and consumer confidence in the digital world (MARQUES, 2004, p. 31), security in collecting, controlling and sharing data in the market and the idea that data,<sup>3</sup> both consumers’ personal data and corporate data that currently represent the highest 21st century value, but are also a source of ‘digital’ vulnerability (MENDES, 2015). The legislative and jurisprudential effort was strongly influenced by comparative law, in particular European advances, yet there is still plenty of room for cooperation. Let us see how far Brazil has gone in this transformation effort.

---

2 Mention should also be made in this transformation, of the Records of Good Standing Law. Refer to MIRAGEM (2019).

3 As decided by jurisprudence, even social media are recognized as consumer areas: “1. The Internet’s commercial exploitation is subject to consumer relations derived from Law No. 8,078/90” and “2. The fact that the service provided by the Internet service provider is free does not detract from the consumer relationship, as the term ‘for a fee’ contained in the CDC’s art. 3, § 2, should be construed broadly to include the provider’s indirect gain” (STJ, REsp 1316921 / RJ, Rappor-teuse Her Honour Nancy Andrighi, j. 6/26/2012, DJe 6/29/2012).

## The legal framework for digital transformation in Brazil

In connection with previous actions (WACHOWICZ; CANUT, 2018, p. 21), on March 21, 2018 Decree no. 9,319 was issued,<sup>4</sup> which instituted the National Digital Transformation System in Brazil and also established the governance structure for the Brazilian Digital Transformation Strategy, widely referred to as E-Digital. In addition to harmonizing initiatives by the Federal Executive Authority related to the digital environment, the Decree aims to allow the country to take advantage of the potential for digital technologies in order to encourage economic and social development in a sustainable and inclusive way, so as to establish a favourable environment for innovation, competitiveness and improved productivity and employment and income levels in Brazil,<sup>5</sup> in a global environment of which the digital economy is a part.

In order to achieve these goals, on the one hand, the standard in question is based on five enabling factors that have determined targets to be achieved in the appointed axis.<sup>6</sup> These are infrastructure and ac-

4 Decree no. 9,319 of 2018. Art. 1. The National Digital Transformation System - SinDigital is hereby established, consisting of the Brazilian Digital Transformation Strategy - E-Digital, its thematic axes and its governance structure, pursuant to the provisions hereunder.

5 Decree no. 9,319 of 2018. Art. 1. [...]. § 1. E-Digital based on thematic axes found in this Decree's Annex I, aims to harmonize actions by the Federal Executive Authority related to the digital environment, in order to harness the country's potential of digital technologies to encourage economic and social, sustainable and inclusive development with innovation, increased competitiveness, productivity, employment and income levels in Brazil, in a global context in which the digital economy is inserted.

6 Art. 1 [...] § 2. E-Digital shall be structured according to the following thematic axes: I - enabling axes: a) infrastructure and access to information and communication technologies [...]; b) research, development and innovation [...]; c) digital environment confidence: aiming to ensure safety and reliance of the digital environment, conducive to services and consumerism with regard to citizens' rights; d) education and professional training [...]; and e) international dimension: aiming to strengthen Brazil's leadership in global forums related to digital topics, to

cess to information and communication technologies; research, development and innovation; confidence in digital environment; education and professional training; and the digital transformation's international dimension.

On the other hand, the Decree introduced two transformation axes:<sup>7</sup> one related to the economy (data-based economy, a device-connected world, and new business models enabled by digital technologies), seeking to encourage computer actions, dynamism, productivity and competitiveness by the Brazilian economy; and another that adopts government digital transformation (with a view to fully exercising digital world citizenship and the provision of services to society), in order to signal a need to make services to citizens more accessible and more efficient by means of digital channels (MALDONADO; GUTIERREZ, 2018, p. 4).

With regard to the latter and as a way of making it feasible, the Federal Government issued Decree no. 10,332 of 2020 that created the Digital Government Strategy for the 2020-2022 period within the scope of agencies and entities of the direct, institutional and basic federal public administration, in addition to adopting other measures and establishing 18 objectives to be achieved during this period.<sup>8</sup>

One of the greatest merits of this Federal Government action, according to Maldonado and Gutierrez, is that of promoting digital transformation as the highest State priority in order to support a consistent

---

encourage overseas competitiveness and actions by Brazilian companies and to encourage digital economy's regional integration.

7 Decree no. 9,319 of 2018. Art. 1 [...]. § 2. [...]. II - Digital transformation axes: a) the economy's digital transformation: seeks to encourage computer actions, dynamism, productivity and the Brazilian economy's competitiveness in order to accompany the world economy; and b) Government's citizenship and digital transformation: making the Federal Government more accessible to the population and more efficient in providing citizen services, in line with the Digital Government Strategy.

8 For E-Digital objectives see <https://www.in.gov.br/web/dou/-/decreto-n-10.332-de-28-de-abril-de-2020-254430358>.

technological leap, considering that digital transformation is being currently overseen by means of different actions and is consequently accelerating this process, considering it as a whole (MALDONADO; GUTIERREZ, 2018, p. 6). The role of the government's digital strategy is therefore to coordinate the various public policies so that the use of digital technologies should occur amply, without damaging social or economic sectors, based on creating a freer, more equal, supportive and economically prosperous society.

In this regard, E-Digital is based on some of the 17 sustainable development goals and their associated targets (BRASIL, 2018, p. 7). Special emphasis is also placed on goal 9.c., which refers to “significantly increasing access to information and communication technologies and striving to provide universal and affordable access to the Internet” (UNITED NATIONS BRAZIL, n.d.). This goal is especially important to the country, as according to data from ICT Households for 2019 – a survey on use of information and communications technologies in Brazilian households under the Internet Steering Committee in Brazil –, one out of four persons aged 10 and over were not Internet users, the most common barriers to a lack of Internet access at home being service prices (59%), followed by a lack of interest (53%), and digital illiteracy (49%) (INTERNET STEERING COMMITTEE IN BRAZIL, 2019).

This ‘virtual divide’ represents a barrier to Brazil’s digital transformation potential. Currently roughly 25% of the population – i.e., potential consumers and digital workers – have no access to the Internet, which reveals an inequality in terms of access conditions and enjoyment, and vulnerabilities (technical, informational, economic, digital) (MARQUES, 2004) of those persons unfamiliar with the technology (mainly the elderly) or those who cannot afford it. In this regard, actions in Brazil are in place to correct this distortion, providing everyone with access to the digital economy – more so owing to its current indispensable nature – and relevance to senior citizens as concerns digital access to public services.

The Federal Government also took actions regarding other topics; Decree no. 9,637 dated December 26, 2018, inaugurated the National Information Security Policy as a means of boosting digital environment confidence, something that is extremely important in the present time due to attacks on data cyber security in institutions and organizations, which have occurred frequently, particularly against the Superior Court of Justice in 2020.<sup>9</sup> Among other principles, the law lists respect and compliance with human rights and basic assurances, emphasizing freedom of speech, personal data protection, protection of privacy and access to information, in addition to preventing and handling information security incidents.<sup>10</sup> In this regard, the National Data Protection Agency's independence, as provided for in the LGPD, which was vetoed by the Temer administration and timidly established by the Bolsonaro administration, remains controversial after the repeal of Provisional Measure 959 of 2020.<sup>11</sup>

GM Ordinance No. 4,617 dated April 6, 2021, created the Brazilian Artificial Intelligence Strategy, and also defined its thematic axes, enabling it to “provide gains in encouraging competitiveness and increasing Brazilian productivity in the provision of public services, improvement of people's quality of life and reducing social inequalities, among others”.<sup>12</sup> In turn, Decree no. 9,854 dated June 25, 2019 instituted the National Internet of Things Plan, as well as provided for the Management and Monitoring Chamber for Developing Machine to Machine

---

9 For news, see, <https://bit.ly/3wcHnx1>, among others.

10 Decree no. 9,637 of 2018. Art. 3. PNSI principles are: [...] II - respect and enforcement of human rights and basic guarantees, in particular freedom of speech, protection of personal data, protection of privacy and access to information. [...] IX - preventing and handling information security incidents.

11 Further information at <https://www.uol.com.br/tilt/ultimas-noticias/estado/2020/08/27/decreto-cria-estrutura-e-cargos-da-autoridade-nacional-de-protecao-de-dados.htm?cmpid=copiaecola>. (3/29/2021).

12 [https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-gm-n-4.617-de-6-de-abril-de-2021-\\*313212172](https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-gm-n-4.617-de-6-de-abril-de-2021-*313212172)



and Internet of Things Communications Systems. Its chief objectives are to improve quality of life, to ensure greater efficiency in services, develop professional training in developing IoT applications, to create jobs in the digital economy, to increase productivity and competitiveness, to prospect for partnerships with the public and private sectors, and to increase Brazilian integration in the international scenario.<sup>13</sup> In our view, it is important to note that regulation, security and privacy are considered a means of making the Internet of Things feasible in Brazil.<sup>14</sup>

As for the first issue, ease of access, Decree no. 9,756 dated April 11, 2019 established a single government portal, *gov.br*, and also provided for rules to merge the Federal Government's digital channels.<sup>15</sup> Regarding the second point, on March 18, 2020 the country's President issued Decree no. 10,278, which provides on the technique and requisites for digitizing public or private documents, so that documentation in digital format should produce the same legal effects as the originals. The Decree establishes overall digitizing rules, of which the reliability of documentation should be stressed,<sup>16</sup> as well as requisites for digitizing public and private entities, cases of waivers, responsibility for digitizing, disposal of physical documents and maintenance and preservation of those digitized. In this regard, please note that Law no. 14,129 of 2021 was published on March 29, 2021, providing for principles, rules and instruments for increasing the efficiency of the public administration,

---

13 For the objectives described in the Decree see [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9854.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9854.htm).

14 Decree no. 9,854 of 2019. Art. 5. The following topics are defined in order to form part of an action plan intended to detect solutions to make feasible the National Internet of Things Plan: [...] V - regulation, security and privacy.

15 See <https://bit.ly/3cBRqnx>.

16 Decree no. 10,278 of 2020. Art. 4. The procedures and technologies used in digitizing physical documents must ensure: I - integrity and reliability of the digitized documentation; [...].

especially by reducing bureaucracy, through innovation, digital transformation and citizen participation.<sup>17</sup>

In the midst of this alleged reduction of bureaucracy and greater freedom for free initiative, mention should be made of Law no. 13,874 dated September 20, 2019, which instituted the Statement of Economic Freedom Rights, establishing free market assurances and listing important aspects of Brazil's economic development, despite having remarkably negative aspects such as the subsidiary and exceptional State intervention in business activities, which potentially signals a change in the country's ideological outlook, more suited to neoliberalism and that, in a way, signals a loosening and dismantling of rights, including social ones. More recently, Complementary Bill no. 146 of 2019 was approved by the Federal Senate, which intends to establish the legal framework for start-ups and innovative entrepreneurship.<sup>18</sup>

In order to continue examining the digital legal structure in Brazil, we will return to Decree 9,319 of 2018. It is expressly stated in its annex that the digital economy's development will require confidence, and government attention should be focused on two areas: protection of rights and privacy, and support and security in digital environments. Hence, the idea is "to improve protection of rights mechanisms in digital environments, including aspects related to privacy and protection of personal data, and to recognize the specifics of such environments". E-Brasil points out that owing to the growing number of commercial transactions, financial transactions and the provision of public services

---

17 Among the provisions introduced by the new rules, the following stand out: Their enforcement by the Judicial Authority (art. 2, I); the possibility of citizens accessing public services digitally with no need for an on-site request (III, art. 3); integrated actions among agencies (IX, art. 3); simplified procedures for requesting, offering and monitoring services (X, art. 3); elimination of formalities (XI, art. 3); and reciprocal operations by systems and provision of open data (XIV, art. 3) ([http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2021/Lei/L14129.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14129.htm)).

18 <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2205645>.

in a virtual environment, the virtual dimension becomes less detached from everyday life, rendering the conceptual dividing line increasingly blurred (BRASIL, 2018, p. 37).

At this point, it is necessary to highlight detection by jurisprudence of these “symbiotic” environments,<sup>19</sup> considering as such those in which social relations, and relations between economic players – that also include the government – are converted into data, a situation that will deteriorate on implementation of the Internet of Things. There should be equivalent protection in this environment regarding what is *on-line* and *off-line*. This is what the United Nations advocates on the topic of consumer protection in the “Guidelines for Consumer Protection”, revisited in 2015, in the sense that consumers should enjoy the same level of protection, both digital and analogue (UN, 2015) – which rationale may (and even should) be employed in other branches of law, such as labour law, in order to strengthen and ensure people’s rights, whether new or under new interpretations and enforcement.

However, this entire legal structure is complemented by sectoral rules and regulatory agencies, which are transversal to the legal system. The main legal bases, as mentioned in the introduction, are the CDC (BENJAMIN, 1991, p. 49), the LGPD, the Internet Civil Framework – which arose owing data leaking from Petrobras and from Brazil’s Presidential Office – the Records of Good Standing Law (Law 12,414 of 2015), which regulates personal data for the purpose of credit analysis, and Decree no. 7,962 of 2013, which regulates aspects of e-commerce.<sup>20</sup> In order to build confidence, art. 4, I of the Consumer Protection Code acknowledges consumer vulnerability (MARQUES, 2019), as well as aggravated vulnerability in the digital environment, of today’s

---

19 Refer to “duality” between digital and material, STJ. REsp 1721669/SP, Rapporteur His Honour Herman Benjamin, Second Bench, judged on 4/17/2018, D Je 5/23/2018.

20 See other norms that regulate e-commerce in Brazil: MUCELIN; D’AQUINO, 2021.

consumers or digital owners (TEUBNER, 2018, p. 155 et seq.), including a need for constant market transformation studies in the Code (art. 4, VIII, CDC). Also noteworthy is the Access to Information Law, which likewise seeks to protect personal data and encourage transparency by public authorities.

If digital transformation, as mentioned, is a series of physical world representations in the virtual world, the same is true of data owners. Laura Mendes asserts that “personal data as well as other information derived from them give rise to a virtual representation of the person before society, expanding or reducing their market opportunities in accordance with their use” (MENDES, 2015). Hence the importance of dialogue between the CDC and the LGDP (MIRAGEM, 2019), confirmed even at the institutional level by virtue of the recent agreement signed between the National Consumer Secretariat and the National Data Protection Agency, in connection with consumer data protection.<sup>21</sup>

In Brazil, the purpose of protection rules in the various norms on consumer law also converge towards preserving informative self-determination<sup>22</sup> – resulting in a dialogue of sources,<sup>23</sup> with the outcome of a coordinated and simultaneous enforcement of such sources, under the sole purpose of protecting freedom by the weakest as well as their security and that of society itself, with a view to preserving fundamen-

---

21 For official news, see <https://bit.ly/3sz1LpP>.

22 The concept of informative self-determination originates in German law, introduced by the courts following the celebrated 1983 Census Decision by the German Constitutional Court. In Brazil, there is already jurisprudence on the subject prior to the LGPD becoming effective, as the Superior Court of Justice has ruled: “Rights to intimacy and the protection of privacy, directly related to the use of personal data by credit protection databases, serve to confirm the right to informative self-determination and are provided constitutional sanction in that Charter’s art. 5, X, to be enforced in relations between individuals by virtue of its horizontal effectiveness and privileged by imposing the principle of maximum effectiveness of fundamental rights.” (EDcl at REsp 1630659/DF, Rapporteuse Her Honour Nancy Andriahi, Third Bench, judged on 11/27/2018, DJe 12/6/2018).

23 Theory mentioned by Erik Jayme, see its success in Brazil, in MARQUES, 2020.

tal rights and assurances (DONEDA, 2020). In this regard, the Consumer Protection Code is effective legislation and serves social reality, and has a social and civilizing nature. Yet it must be updated in at least two aspects: the issue of e-commerce (Bill of Law 3,514 of 2015), which contains important advances on this topic and also regarding new forms of credit and over-indebtedness (Bill of Law 3,515 of 2015). These changes will help in creating the confidence required for the full sedimentation of digital transformation in Brazil.

### **Final considerations: political recommendations**

If digital transformation and the digital economy are attempted in Brazil by means of new legal bases and interpretations, it is mandatory to focus on an adequate level of personal data protection and on the confidence necessary to install this new digitalized paradigm in Brazilian society; and to increase cooperation and dialogue with civil society in order to face emerging situations that arise through the use of new technologies that are yet to be regulated. Exposed to the quantities of laws or sources that converge in regulating the matter, as well as the digital transformation legal framework, improving confidence in Brazil's digital world recommends, as concerns drafting public policies, that governments at all federation levels, as well the Legislative and Judicial Authorities take some actions:

- a) Unconditional respect for fundamental rights and assurances, including consumer protection, labour protection, data protection, among others, in relation to all the Authorities in their competencies, without reducing the level of protection during the pandemic, as demonstrated by the decision in ADI 6387;
- b) Active participation by civil society in drafting laws and public policies in connection with digital transformation, as well as dialogue among the most diversified Public Authority institutions;

- c) Assurance of good quality and affordable universal access to the Internet for the entire population, as well as public policies and programs aimed at digital literacy and education in order to reduce the ‘*Virtual Divide*’;
- d) Enhancing security and confidence in the digital environment, ensuring that *on-line* consumer protection will be at least equal to that of *off-line* consumers, using expertise already acquired overseas;
- e) An emphatic creation of public policies aimed at public service quality in digital media, in order to serve as an instrument of inclusion and countering discrimination against social groups, further strengthening ANDP’s independence;
- f) Approval of Bills of Law covering digital transformation issues, directly or indirectly, such as Bills of Law 3,514 and 3,515, both of 2015, to update the Consumer Protection Code.

## Bibliographical references

ADI 6387 MC-Ref / DF, Tribunal Pleno, Rapporteuse Her Honour Rosa Weber, j. 5/7/2020, Publ. 12/11/2020.

BENJAMIN, Antonio Herman de V. O Direito do Consumidor. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, vol. 670, p. 49-61, Aug. 1991.

BRAZIL *Estratégia Brasileira para a Transformação Digital - E-Digital*. Brasília: Federal Government, 2018.

INTERNET STEERING COMMITTEE IN BRAZIL. *TIC Domicílios - Pesquisa Sobre o Uso das Tecnologias de Informação e Comunicação nos Domicílios Brasileiros – 2019*. Available at: <https://bit.ly/31rABFJ>. p. 68 and 62, respectively.

DONEDA, Danilo. *Da privacidade à proteção de dados pessoais*. São Paulo: RT, 2020. [e-book].

JAYME, Erik. O Direito Internacional Privado do Novo Milênio: A Proteção da Pessoa humana face à globalização. *Cadernos do PPGD UFRGS*, vol. I, n. I, p. 85-97, March 2003.

MALDONADO, Viviane Nóbrega; GUTIERREZ, Andrieci. A estratégia brasileira para a transformação digital e as questões que dela emergem no que se refere à proteção de

dados pessoais. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, vol. 993, Jul. 2018, p. 293-304. (on-line version).

MARQUES, Claudia Lima. 30 Anos do Código de Defesa do Consumidor: revisando a teoria geral dos serviços com base no CDC em tempos digitais. In: MIRAGEM, Bruno; MARQUES, Claudia Lima; DIAS, Lucia Ancona Lopez de (org.) *Direito do Consumidor: 30 anos do CDC*. Rio de Janeiro: Forense, 2021. p. 3 et seq.

MARQUES, Claudia Lima. A teoria do “diálogo das fontes” hoje no Brasil e seus novos desafios. In \_\_\_\_\_; MIRAGEM, Bruno. *Diálogo das Fontes*. São Paulo: RT, 2020. p. 17-71.

MARQUES, Claudia Lima. *Confiança no Comércio Eletrônico e a Proteção do Consumidor*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004. p. 40-41.

MARQUES, Claudia Lima. *Contratos no Código de Defesa do Consumidor*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019. (e-book).

MARQUES, C. L.; MIRAGEM, B. N. B. Autonomia dos vulneráveis no direito privado brasileiro. In: GRUNDMAN, Stefan et al. (Org.). *Autonomie im Recht*. Baden-Baden: Nomos, 2016. p. 17-59.

MENDES, Laura Schertel. A vulnerabilidade do consumidor quanto ao tratamento de dados pessoais. *Revista de Direito do Consumidor*, vol. 102, p. 19-43, Nov./Dec. 2015.

MENDES, Laura Schertel. O diálogo das fontes entre o Marco Civil da Internet e o Código de Defesa do Consumidor. *Revista de Direito do Consumidor*, São Paulo, v. 106, p. 37- 69, Jul./Aug. 2016.

MENDES, Laura Schertel. FONSECA, Gabriel C. S. STF reconhece direito fundamental. *Revista de Direito do Consumidor*, São Paulo, vol. 130, p. 471-479, Jul./Aug. 2020.

MENDES, Laura Schertel; DONEDA, Danilo. Comentário à Nova Lei de Proteção de Dados (Lei 13.709/2018): o Novo Paradigma da Proteção de Dados no Brasil. *Revista de Direito do Consumidor*, vol. 120/ 2018, p. 555-587, Nov./Dec. 2018 (DTR\2018\22665).

MIRAGEM, Bruno. A Lei Geral de Proteção de Dados (Lei 13.709/2018) e o Direito do Consumidor. *Revista dos Tribunais*, vol. 1009/ 2019, p. 173-222, Nov. 2019 (DTR\2019\40668).

MUCELIN, Guilherme; D’AQUINO, Lúcia. Direitos do Consumidor. In: HACKEROTT, Nadia. *Aspectos jurídicos do e-commerce*. São Paulo: RT, 2021.

UNITED NATIONS BRAZIL. *Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável no Brasil*. N.d. Available at: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/9>. Access on: Mar. 26, 2021.

UNO. *Resolução 70/186 adotada pela Assembleia Geral em 22 de dezembro de 2015*. 2015. Available at:

[https://unctad.org/meetings/en/SessionalDocuments/ares70d186\\_en.pdf](https://unctad.org/meetings/en/SessionalDocuments/ares70d186_en.pdf). Access on: Aug. 29, 2020.

TEUBNER, Gunther. Digitale Rechtssubjekte. *Archiv des Civilistische Praxis -AcP* 218 2018, p. 155 et seq.

WACHOWICZ, Marcos; CANUT Letícia. A transformação digital brasileira: Análise das políticas públicas e sua regulamentação pelo Decreto n. 9.319/18. In: \_\_\_\_; \_\_\_\_\_. *Análise da estratégia brasileira para transformação digital: comentários ao decreto nº 9319/18*. Curitiba: GEDAI/UFPR, 2018, p. 12-49. p. 21).

---

**Claudia Lima Marques** · Head Professor and Director of the UFRGS Law School, and PPGD Permanent Professor at the same Institution. Doctor in Law from Heidelberg University. Master in Law from Tübingen University. Diploma from Europa Institut (Saarbrücken). Rapporteuse General of the Federal Senate's Committee of Attorneys in charge of updating the Consumer Protection Code. Former President of Brasilcon and of ASADIP. Chairwoman of the International Law Association's International Consumer Protection Committee. ORCID: 0000-0001-9548-0390.

**Guilherme Mucelin** · PhD student and Master in Law from UFRGS - Federal University of Rio Grande do Sul; UFRGS specialist in International Law; specialist in *Droit comparé et européen des contrats et de la consommation* by Université de Savoie Mont Blanc/UFRGS, and in Consumer Law by Universidade de Coimbra. Researcher in the CNPq "Mercosur, Consumer Law and Globalization" Research Group. CAPES Scholar. ORCID: 0000-0003-3709-6539.



# Brasil-Europa: Revendo e reforçando os diálogos políticos

---

Eleonora Mesquita Ceia

## Introdução

No último dia 26 de março o Mercosul completou 30 anos. Sua trajetória é intrinsecamente relacionada ao curso das relações Brasil-UE. Combinando inter-regionalismo com relações bilaterais diferenciadas, Brasil e UE construíram seu diálogo político, o qual desde 2015 exhibe sérias limitações. Isso pode ser explicado pela influência de crises internas e externas sobre ambos os lados, por dissensos entre os parceiros e, não por último, pela própria estrutura complexa da Parceria Estratégica Brasil-UE.

Diante de um cenário atual tão instável e adverso, tanto para o Brasil quanto para a UE, justifica-se rever criticamente a trajetória do relacionamento entre estes parceiros históricos. O objetivo é identificar as experiências exitosas, os principais óbices ao diálogo político e as áreas com potencial de renovar as relações bilaterais diante dos desafios globais contemporâneos.

O artigo concentra-se na perspectiva brasileira das relações bilaterais. A metodologia empregada é a pesquisa bibliográfica, mediante a análise da literatura especializada nacional e internacional, apoiada na pesquisa documental de dados e informações oficiais referentes às relações Brasil-UE.

O artigo estrutura-se da seguinte maneira: após esta introdução, é apresentado um breve histórico dos tratados de cooperação entre o Brasil e a UE, que antecederam o lançamento da parceria estratégica em 2007. Em seguida, o desenvolvimento e os impasses da parceria estratégica são examinados especifica e detalhadamente. A conclusão busca determinar o saldo das relações Brasil-UE sob a perspectiva brasileira. Aponta que as perspectivas não são encorajadoras, em razão do panorama de crise interna e internacional. Porém ressalta que este grave cenário pode oferecer estímulos mútuos em direção ao revigoramento do diálogo Brasil-Europa.

## **Os Tratados de Cooperação: breve histórico**

As relações diplomáticas entre o Brasil e a UE remontam à década de 1960, quando a Comunidade Econômica Europeia (CEE) apresentava ao país uma alternativa de cooperação política, comercial e econômica diante dos Estados Unidos. Sem avanços iniciais significativos, em 1973 foi concluído o primeiro acordo de cooperação comercial bilateral, porém de caráter não-preferencial. Em 1982 foi estabelecido um Acordo-Quadro de Cooperação entre as partes, ainda pouco abrangente, sobre temas de comércio e cooperação científica e industrial. De todo modo, tal acordo possibilitou o advento de diálogos setoriais bilaterais em diversas áreas, com a ascensão da CEE como principal parceiro comercial do Brasil em 1987. Importa notar que este progresso ocorreu em meio ao novo cenário marcado pela abertura democrática brasileira em 1985 e pelo ingresso de Portugal e Espanha à CEE em 1986 (SILVA, 2012 e SILVA; VOLPATO, 2019).

Após o final da Guerra Fria, com o incremento dos processos de globalização e liberalização econômica, a agenda da política externa brasileira passa a valorizar o tema do regionalismo e o Brasil a reconhecer a UE como referência de integração regional. É neste contexto, no início dos anos 1990, que se inicia a institucionalização das relações

bilaterais, com a celebração de acordos de cooperação comercial e inter-regional, a saber: o Acordo-Quadro de Cooperação entre o Brasil e as Comunidades Europeias de 1992; o Acordo-Quadro de Cooperação entre o Mercosul e a UE de 1995; e o Acordo de Associação entre o Mercosul e a UE de 1999 (DRECHSEL, 2016).

O acordo de 1992 substituiu o de 1982 trazendo um marco mais amplo e aprimorado para as relações bilaterais, com base nas cláusulas democrática e evolutiva. A prescindibilidade de renegociação do acordo como um todo para o alargamento de suas áreas de incidência propiciou a celebração de acordos subsequentes entre as partes, como o Acordo-Quadro de Cooperação Financeira de 1994 e o Acordo de Cooperação Científica e Tecnológica de 2004. Porém, após a criação do Mercosul em 1991, a abordagem inter-regional predominou sobre as relações bilaterais. Com efeito, os governos tanto de Fernando Collor de Mello quanto de Fernando Henrique Cardoso consideravam o Mercosul como importante instrumento de projeção e inserção competitiva internacional do país (SILVA, 2012 e SILVA; VOLPATO, 2019).

Na perspectiva brasileira a proposta da UE de associação inter-regional com o Mercosul revelava uma opção atrativa ao Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (NAFTA, sigla em inglês), defendido pelos Estados Unidos. Em comparação ao NAFTA, o acordo de associação inter-regional entre a UE e o Mercosul apresentava negociações em considerável desenvolvimento e promovia o reconhecimento internacional do projeto de integração sul-americano. Não obstante, o progresso inicial das negociações entre a UE e o Mercosul não se sustentou ao longo do tempo. Isso devido a diferentes fatores, de ordem regional e internacional, como a crise da desvalorização do Real, o fracasso da rodada do milênio da OMC e as consequentes posturas protecionistas de ambos os lados (GRATIUS, 2018 e SANTANDER; SARAIVA, 2016 e SARAIVA; GAVIÃO, 2020).

Ao final, a preferência pelo inter-regionalismo – não apenas por parte do Brasil, como também da UE – não produziu os resultados esperados e limitou o escopo das relações bilaterais. Em 2007 surge a pro-

posta da UE de mudança de paradigma nas suas relações com o Brasil, notadamente o estabelecimento de uma parceria estratégica com o país. Tratou-se do reconhecimento do Brasil pela UE como potência emergente diante das principais instituições de governança global e líder regional frente aos demais Estados sul-americanos (FERREIRA-PEREIRA, 2021).

Em virtude da relevância ímpar da parceria estratégica para a análise das relações Brasil-UE, seu desenvolvimento e seus impasses serão examinados especifica e detalhadamente na seção seguinte.

### **A parceria estratégica: da euforia à paralisia**

Renard (2021) esclarece que a partir dos anos 2000 as parcerias estratégicas se difundem notoriamente como instrumento de política externa entre as potências tradicionais e emergentes. Diferenciam-se das alianças: seu escopo é mais amplo, não se limitando a assuntos de defesa e segurança, mas abarcando também temas de comércio, tecnologia e meio ambiente. Além disso, são flexíveis, podendo contar com períodos de dinamismo e estagnação ao longo do tempo, de acordo com os contextos doméstico e internacional, sem prejuízo dos compromissos basilares da parceria. Em resumo, as “parcerias estratégicas podem ser vistas como instrumentos de flexibilidade e pragmatismo em tempos de incerteza geopolítica”<sup>1</sup> (RENARD, 2021, p. 316). Entretanto, recentemente a “diplomacia de parcerias” perdeu força, por efeito de diversos fatores: i) a falta de clareza conceitual e teleológica das parcerias estratégicas; ii) a primazia da competição sobre a cooperação no cenário internacional atual, tendo em vista a guerra comercial entre China e Estados Unidos e o ressurgimento de populismos nacionalistas; e iii) a influência decrescente das instituições multilaterais (RENARD, 2021).

---

1 Tradução livre do original: “[...] strategic partnerships can be seen as instruments of flexibility and pragmatism in times of geopolitical uncertainty”.

As parcerias estratégicas da UE são designadas pela doutrina como formas de bilateralismo ou inter-regionalismo híbrido, ou seja, associações entre uma organização regional e uma única potência. Atualmente, a rede de parceiros estratégicos da UE compreende dez países: Estados Unidos, China, África do Sul, Coreia do Sul, Brasil, Índia, México, Rússia, Canadá e Japão. Cada uma delas segue uma dinâmica própria conforme os contextos regional e internacional. Todavia, é possível notar atributos comuns a todas elas: i) a existência de interesses comuns de longo prazo entre a UE e seu parceiro; ii) os objetivos da parceria englobam variadas dimensões (política, social, econômica e tecnológica); iii) a parceria é de alcance global; e iv) devido aos seus incentivos e objetivos a parceria se distingue das demais relações já existentes (FABER, 2020 e SILVA; VOLPATO, 2019).

A parceria estratégica não é conceitualizada de forma dissociada à região em que a potência parceira se insere. Ela situa-se dentro de um complexo regime multinível constituído de diferentes esferas relacionais sobrepostas entre si, nas quais a potência parceira deve exercer uma influência significativa. Assim, a Parceria Estratégica Brasil-UE, situada na esfera bilateral ou inter-regional híbrida, desenvolve-se em interação com outras esferas, a saber: a multilateral de fóruns globais, como a OMC e a ONU; a inter-regional pura das relações UE-Mercosul e UE-CELAC; e a bilateral das relações entre o Brasil e os países-membros da UE (DRECHSEL, 2016 e FABER, 2020 e GRATIUS, 2018 e SILVA; VOLPATO, 2019).

A Parceria Estratégica Brasil-UE, assinada na I Cúpula UE-Brasil em julho de 2007, foi recebida com muito entusiasmo e expectativas por ambas as partes, depois de um período de resultados limitados da relação entre 1992 e 2007. A conclusão da parceria ocorreu durante a presidência portuguesa do Conselho da União Europeia no segundo semestre de 2007. Portugal exerceu um papel fundamental no processo de constituição da parceria, com destaque para a defesa do aprofundamento das relações bilaterais por José Manuel Durão Barroso, presi-

dente da Comissão Europeia entre 2004 e 2014. Igualmente, a Espanha contribuiu para o estabelecimento da parceria, mediante seu tradicional empenho em favor de uma política europeia mais coerente e integral para a América Latina (DRECHSEL, 2016 e FERREIRA-PEREIRA, 2021).

Por um lado, a parceria demonstrou a capacidade da UE de reconhecer e se adaptar a uma nova ordem multipolar e, por outro, oportunizou ao Brasil projetar-se definitivamente como potência emergente perante a sociedade internacional. Num primeiro momento, o estabelecimento da parceria estratégica com o Brasil poderia representar uma ruptura com o paradigma do inter-regionalismo puro mantido tradicionalmente pela UE nas suas relações com a América Latina. De fato, expunha como uma de suas motivações a estagnação das relações entre as duas regiões, em especial as relações entre UE e Mercosul. Não obstante, a expectativa europeia era de que a instauração de relações mais próximas e regulares com o Brasil pudesse fomentar as negociações entre UE e Mercosul em direção à conclusão do Acordo de Associação Inter-regional. Ao final, a parceria estratégica e a abordagem inter-regional da UE para a América Latina eram complementares, e não contraditórias (CEIA, 2008 e FABER, 2020 e SANTANDER; SARAIVA, 2016).

A Parceria Estratégica Brasil-UE institucionaliza-se por meio da chamada “diplomacia de cúpulas”, que proporciona uma plataforma de diálogo privilegiado entre os parceiros. Ao lado das cúpulas, há os chamados planos de ação conjunta, que apresentam objetivos e medidas gerais em áreas prioritárias, a orientar o curso da parceria por determinado período, conforme o contexto interno e internacional. Em regra, os documentos derivados das cúpulas anuais e das demais reuniões diplomáticas e ministeriais realizadas no âmbito da parceria não são juridicamente vinculantes às partes, mas apenas declarações de intenção, isto é, instrumentos de *soft law*. Entre 2007 e 2014 ocorreram sete cúpulas e dois planos de ação conjunta foram lançados. Desde 2015 não há a promoção de novas cúpulas e planos de ação conjunta entre Brasil e UE (FABER, 2020 e SILVA; VOLPATO, 2019).

Esta paralisação frustra a euforia que inaugurou a Parceria Estratégica Brasil-UE. Para compreender as razões deste estancamento das relações bilaterais, o desenvolvimento da parceria será analisado em seguida conforme as políticas e circunstâncias domésticas, regionais e internacionais que a influíram ao longo do tempo.

## A primeira década

Ao ser lançada em 2007 a Parceria Estratégica Brasil-UE demonstrou ser uma iniciativa de grande interesse para ambas as partes. Para a UE, como previamente indicado, significou aproveitar a liderança regional do Brasil para reanimar as negociações com o Mercosul e defender seus interesses num cenário internacional cada vez mais fragmentado com a presença de novas potências emergentes. Em particular, a UE atentava para a crescente presença da China na América Latina em termos de comércio e investimentos. Por sua vez, o Brasil ansiava incrementar sua projeção internacional, investimentos e crescimento econômico no país. A iniciativa se alinhava ao novo perfil da política externa brasileira introduzida pelo governo de Luiz Inácio Lula da Silva, marcada pela maior proatividade do país na política global (DRECHSEL, 2016 e SANTANDER; SARAIVA, 2016 e SARAIVA, 2017).

O funcionamento da parceria estruturava-se essencialmente mediante as cúpulas, a formulação de planos de ação conjunta e inúmeros diálogos setoriais sobre temas de cooperação técnica bilateral. Tais instrumentos se ocupavam de uma ampla gama de temas, como direitos humanos, meio ambiente, segurança, regionalismo, desenvolvimento sustentável, tecnologia, coesão social e propriedade intelectual, entre outros. A partir dessa estrutura surgiram casos exitosos de diálogos setoriais e cooperação triangular com países menos desenvolvidos na área da energia e ciência e tecnologia (FABER, 2020 e SARAIVA, 2017 e SILVA; VOLPATO, 2019).

Apesar de toda esta nova dinâmica nas relações bilaterais, poucos resultados concretos foram alcançados ao final do governo Lula (2003-

2010). Não houve avanço no diálogo comercial entre Mercosul e UE, além das significativas divergências entre Brasil e UE nos fóruns multilaterais em temas, como, por exemplo, desarmamento nuclear, direitos humanos e reforma do Conselho de Segurança da ONU. Em síntese, eram visões distintas: a UE interessada em manter o *status quo* da ordem internacional existente e o Brasil na defesa contra-hegemônica de um cenário plural e multipolar. A esses fatores se somam os graves impactos da crise financeira de 2008 sobre a economia da UE, que afetaram negativamente os investimentos do bloco no Brasil (FERREIRA-PEREIRA, 2021 e SARAIVA, 2017).

Com o governo de Dilma Rousseff (2011-2016) o país passa a buscar fortalecer suas relações com os Estados Unidos e com os países do BRICS, em especial a China, em detrimento da agenda multilateral e regional com a UE e o Mercosul, respectivamente. Em razão da crise econômica e político-institucional, sobretudo a partir do segundo mandato de Dilma Rousseff, a sua política externa passa a priorizar oportunidades de incremento da economia e dos investimentos a curto prazo do que as questões de alta política internacional. Por conseguinte, no âmbito da parceria estratégica a cooperação técnica dos diálogos setoriais Brasil-UE passa a receber mais atenção do que o diálogo sobre grandes temas multilaterais. Um exemplo que ilustra bem tal quadro é o tema do meio ambiente: se, por um lado, nos fóruns multilaterais sobre mudança climática as divergências persistiam, os diálogos setoriais em questões ambientais prosperavam. Como resultado, as cúpulas e os planos de ação conjunta entre 2011 e 2014 não revelaram qualquer avanço no diálogo político bilateral. As experiências positivas se restringiram à cooperação técnica nas áreas de ciência, tecnologia e inovação. Desde 2015 cúpulas e planos de ação conjunta não têm sido mais realizados (FABER, 2020; FERREIRA-PEREIRA, 2021 e SARAIVA, 2017).

A primeira década da parceria estratégica terminou com um desempenho muito aquém do esperado, frustrando as expectativas iniciais e resultando na paralisia do diálogo político. As razões são múltiplas: i)



as posições divergentes de Brasil e UE nas instituições multilaterais; ii) crises econômico-financeiras internas; iii) o ano de 2016 trouxe desafios domésticos enormes – de um lado, na UE, a crise migratória, o terrorismo e o referendo do Brexit e, de outro, no Brasil, a grave crise político-institucional que produziu o controverso impedimento de Dilma Rousseff; iv) a complexa estrutura multinível da parceria e a carência de temas e objetivos prioritários concretamente delineados (FABER, 2020 e AYUSO; GRATIUS, 2018; SANTANDER; SARAIVA, 2016 e SILVA; VOLPATO, 2019).

Na continuação serão examinados os efeitos sobre as relações Brasil-UE destas e outras adversidades internas e externas, à luz da conjuntura das administrações Temer e Bolsonaro, culminando na crise sanitária e humanitária da pandemia da COVID-19.

### Crises internas e globais

Tanto o Brasil quanto a UE experimentam uma sucessão de crises, de natureza interna e internacional, desde a crise financeira de 2008 e agravada a partir de 2014. O governo de Donald Trump (2017-2020) apresentou à sociedade internacional uma política externa intransigente, polarizada e protecionista, afetando inclusive as relações transatlânticas. A tensão no plano internacional atingiu seu limite com a crise multidimensional decorrente da pandemia da COVID-19. Este cenário provocou posturas mais introspectivas de cada parceiro e, conseqüentemente, influiu negativamente sobre as relações Brasil-UE, sem perspectivas reais de retomada. Tal avaliação é ilustrada pela ausência de menção expressa ao Brasil como parceiro estratégico tanto na “Estratégia Global da UE” de 2016, documento que norteia os interesses, princípios e prioridades da Política Externa e de Segurança Comum (PESC), quanto nos seus relatórios anuais posteriores de 2017, 2018 e 2019 (FERREIRA-PEREIRA, 2021).

A política externa de Michel Temer (2016-2018), guiada por interesses econômicos pragmáticos, rompeu com a lógica de cooperação

Sul-Sul e passou a defender o realinhamento do país com as potências desenvolvidas ocidentais, em particular os Estados Unidos e a UE (GRATIUS, 2018). A chancelaria do governo de Temer ressaltava em sua retórica a importância da parceria estratégica com a UE, porém sem alcançar a realização de encontros de alto nível entre as partes. Logo, ao final do governo Temer, a expectativa de revitalização das relações com a UE, tendo em vista a reorientação da política externa brasileira, não logrou ser efetivada. Contudo, o caráter neoliberal da política externa de Temer foi decisivo na reativação das negociações comerciais entre o Mercosul e a UE, resultando na assinatura do Acordo de Livre Comércio entre os blocos em junho de 2019, um dos objetivos originais da Parceria Estratégica Brasil-UE (FERREIRA-PEREIRA, 2021 e SARAIVA; GAVIÃO, 2020).

O governo de Jair Bolsonaro (2019- ) introduziu mudanças significativas na política externa brasileira com “um claro aprofundamento das orientações econômicas liberais” (SARAIVA; GAVIÃO, 2020, p. 102), que de fato propiciou a assinatura do Acordo de Livre Comércio Mercosul-UE. Porém a ratificação deste acordo por parte de Estados-membros da UE está comprometida pela mesma política externa, que se manifesta contrária aos direitos humanos, e uma política interna brasileira de retrocessos na questão ambiental (CASARÕES; FLEMES, 2019 e GREGOSZ, 2020). Em dezembro de 2020 representantes diplomáticos do Brasil e da UE participaram da VII Reunião (remota) do Diálogo Político de Alto Nível. Na declaração conjunta emanada do encontro as partes reafirmaram o compromisso com o Acordo de Associação UE-Mercosul e “sublinharam a importância que atribuem à sustentabilidade e às questões ambientais” (BRASIL, 2020). Basta esperar que o discurso se alinhe à prática. A declaração não indica qualquer previsão para o reagendamento da VIII Cúpula Brasil-UE, inicialmente proposta para o primeiro semestre de 2020.

O discurso antidemocrático do atual governo brasileiro potencializa as dificuldades da já prejudicada parceria com a UE. Revela-se em

desacordo com as prioridades da Comissão Europeia para 2019-2024, dentre as quais destacam-se: a criação de uma economia humana e sustentável; o fortalecimento do multilateralismo e dos direitos humanos; e a defesa de uma democracia transparente e livre da desinformação (COMISSÃO EUROPEIA, 2019). Entre os eventos e atividades-chave para a PESC, durante o primeiro ano do mandato do alto-representante europeu para Relações Exteriores, Josep Borrell Fontelles (2019- ), não se encontra qualquer referência específica ao diálogo político com o Brasil (FONTELLES, 2021). A partir disso, as perspectivas de reanimação do diálogo político não são promissoras a curto prazo.

## **Conclusão: saldos da relação sob a perspectiva brasileira**

Ao ser lançada em 2007 a Parceria Estratégica Brasil-UE demonstrou ser uma iniciativa de grande interesse para ambas as partes. Contudo, desde 2015 situa-se num limbo (FERREIRA-PEREIRA, 2021). Nos últimos anos o diálogo político entre Brasil e UE mostrou-se vulnerável a contextos políticos incertos e mudanças de orientação de política externa. Instabilidades políticas global e interna sempre influíram sobre relações bilaterais. Com as crises, a consequência natural é o predomínio das agendas domésticas.

A despeito disso, avalia-se que as relações com a UE continuam sendo de interesse primordial do Brasil. Importantes realizações podem ser alcançadas. A UE é o segundo maior parceiro comercial do Brasil, antecedida apenas pela China, e o principal investidor estrangeiro no país (COMISSÃO EUROPEIA, 2020). O fortalecimento das relações econômicas bilaterais poderia relativizar a influência crescente da China e a tradicional dos Estados Unidos na região (DRECHSEL, 2016 e FERREIRA-PEREIRA, 2021). Neste contexto, o Acordo de Livre Comércio Mercosul-UE exerce uma função central: incrementaria as relações comerciais e econômicas, por sua vez, vinculadas a cláusulas de proteção ambiental e de direitos humanos (AYUSO; GRATIUS, 2018). Tal compromisso ensejaria a revisão

de posturas antagônicas ao meio ambiente, aos trabalhadores e às populações indígenas pela política externa brasileira atual (CASARÕES; FLEMES, 2019 e GREGOSZ, 2020).

Com efeito, a política externa do governo Bolsonaro impõe desafios ao diálogo político com a UE. Trata-se de uma política que expõe uma “tensão entre pragmatismo e ideologia” (SARAIVA; SILVA, 2019, p. 118), a qual já gerou controvérsias e desgastes com líderes europeus. De fato, a dimensão ideológica se contrapõe aos valores da UE, insculpidos no artigo 2º do Tratado de Lisboa, nomeadamente, paz, democracia, diversidade, valorização da ciência e direitos humanos, entre outros. Para a revitalização das relações bilaterais interessa, portanto, o predomínio do pragmatismo sobre a ideologia. A saída de Ernesto Araújo, personagem central da ala ideológica do governo, pode sinalizar uma mudança a favor disso. No seu discurso de posse, o novo ministro das Relações Exteriores, Carlos França, demonstra um distanciamento do seu antecessor, ao afirmar como prioridades da sua gestão o combate à pandemia, a mudança climática e o crescimento econômico (BRASIL, 2021).

Na perspectiva brasileira tais temas representam concretamente áreas potenciais a serem exploradas para revigorar as relações Brasil-UE. O Pacto Verde Europeu oferece oportunidades de financiamento ao Brasil em matéria de crescimento sustentável (PICCINETTI, 2021). Neste domínio o Brasil possui um histórico de práticas bem-sucedidas, inclusive em parceria com a UE, durante os governos Lula e Rousseff. (GRATIUS, 2018; SILVA; VOLPATO, 2019 e VIOLA, 2013). Da mesma forma, Brasil e UE reúnem experiências exitosas na cooperação científica. A pandemia da COVID-19 confirmou a relevância de investimentos na ciência, tecnologia e inovação. O Brasil deve priorizar sua “diplomacia científica” com a UE, com ênfase nos projetos financiados pelo programa *Horizon Europe* relacionados ao combate da COVID-19 (PICCINETTI, 2021). Desde o início a UE adotou uma abordagem solidária e multilateral para todas as ações relacionadas à vacinação (FONTELLES, 2021). É uma valiosa oportunidade para o Brasil resgatar o diálogo político com a UE e começar a solu-

cionar suas múltiplas crises internas derivadas do drástico impacto da pandemia no país.

O diálogo político Brasil-UE será renovado. Como foi na institucionalização da Parceria Estratégica Brasil-UE em 2007, espera-se que a presidência portuguesa do Conselho da União Europeia, no primeiro semestre de 2021, seja decisiva no propósito de equilibrar a relevância do diálogo bilateral com os problemas internos. Momentos de pausa e inflexão são próprios da natureza das parceiras estratégicas. Cumprirá a ambas as partes reconhecer os conflitos existentes, insistir nas experiências exitosas e concentrar ações nas áreas acima indicadas, com potencial de renovar as relações bilaterais diante dos desafios globais contemporâneos.

## Referências bibliográficas

AYUSO, Anna; GRATIUS, Susanne. The Economic Agenda between Brazil and the EU: Prospects for a Bilateral and Global Upgrading. *IAI Papers*, vol. 18, n. 8, pp. 1-30, 2018.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **VII Diálogo Político de Alto Nível Brasil-UE – 18/12/2020 – Declaração Conjunta**. Disponível em: < [https://www.gov.br/mre/pt-br/canais\\_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/2020/vii-dialogo-politico-de-alto-nivel-brasil-ue-18-12-2020-declaracao-conjunta](https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/2020/vii-dialogo-politico-de-alto-nivel-brasil-ue-18-12-2020-declaracao-conjunta)>. Acesso em: 2 abr. 2021.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Discurso de Posse do senhor Ministro de Estado das Relações Exteriores, Embaixador Carlos Alberto Franco França – Brasília, 06/04/2021. Disponível em: <<https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/ministro-das-relacoes-exteriores/discursos-mre/discurso-de-posse-do-senhor-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores-embaixador-carlos-alberto-franco-franca-2013-brasilia-06-04-2021>>. Acesso em: 6 abr. 2021.

CASARÕES, Guilherme; FLEMES, Daniel. Brazil First, Climate Last: Bolsonaro's Foreign Policy. *GIGA Focus Lateinamerika*, n. 5, p. 1-13, 2019. Disponível em: <<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-64011-4>>. Acesso em: 3 abr. 2021.

CEIA, Eleonora Mesquita. The new approach of the European Union towards the Mercosur and the Strategic Partnership with Brazil. *Studia Diplomatica*. vol. LXI, n. 4, p. 81-96, 2008.

COMISSÃO EUROPEIA. **The European Commission's Priorities: 6 Commission priorities for 2019-2024.** 2019. Disponível em: <[ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024\\_en](http://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024_en)>. Acesso em: 2 abr. 2021.

COMISSÃO EUROPEIA. **Countries and Regions: Brazil.** 2020. Disponível em: <[ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/brazil/](http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/brazil/)>. Acesso em: 3 abr. 2021.

DRECHSEL, Benjamin. **Interregionale Beziehungen und strategische Partnerschaften: Die EU, Indien und Brasilien in der internationalen Politik.** Wiesbaden: Springer, 2016.

FABER, Jennifer Saskia Nicole. **Between Rhetoric and Practice: assessing the European Union's Strategic Partnerships in the regional context of Latin America.** Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg, 2020. Disponível em: <<https://www.awro.rw.fau.de>>. Acesso em: 29 mar. 2021.

FERREIRA-PEREIRA, Laura C. **European Union-Brazil Relations: A Strategic Partnership in Suspended Animation.** In: FERREIRA-PEREIRA, Laura C; SMITH, Michael (Eds.). **The European Union's Strategic Partnerships: Global Diplomacy in a Contested World.** Londres: Palgrave Macmillan, 2021. p. 151-175.

FONTELES, Josep Borrell. **European Foreign Policy in times of COVID-19.** Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2021.

GRATIUS, Susanne. **Brazil and the European Union: from liberal inter-regionalism to realist bilateralism.** *RBPI*, vol. 61, n. 1, p. 1-21, 2018.

GREGOSZ, David. **Acordo UE-Mercosul: nova era glacial ou surpreendente avanço após a pandemia do novo coronavírus? Série Relações Brasil-Europa.** n. 10. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2020. p. 43-57

PICCINETTI, Leonardo. **EU-Brazil Post-Covid19 Toolkit: Innovation for Sustainability Foresight.** ENRICH. 2021. Disponível em: <[https://brazil.enrichcentres.eu/wp-content/uploads/2021/01/ENRICH\\_CONFAP\\_Policy-Brief-Final\\_V2.pdf](https://brazil.enrichcentres.eu/wp-content/uploads/2021/01/ENRICH_CONFAP_Policy-Brief-Final_V2.pdf)>. Acesso em: 28 mar. 2021.

RENARD, Thomas. **The Rise and Fall of an Idea.** In: FERREIRA-PEREIRA, Laura C; SMITH, Michael (Eds.). **The European Union's Strategic Partnerships: Global Diplomacy in a Contested World.** Londres: Palgrave Macmillan, 2021. p. 311-323.

SANTANDER, Sebastian; SARAIVA, Miriam Gomes. **Brazil – European Union Partnership: from high expectations to limited results.** *L'Europe en formation.* n. 381, p. 103-123 2016. Disponível em: <<https://www.cairn.info/revue-l-europe-en-formation-2016-3-page-103.htm>>. Acesso em: 20 mar. 2021.

SARAIVA, Miriam Gomes. The Brazil-European Union strategic partnership, from Lula to Dilma Rousseff: a shift of focus. **RBPI**, vol. 60, n. 1, p. 1-17, 2017.

SARAIVA, Miriam Gomes; GAVIÃO, Leandro. Relações comerciais União Europeia-Mercosul: um breve histórico. **Série Relações Brasil-Europa**. n. 10. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2020. p. 91-108.

SARAIVA, Miriam Gomes; SILVA, Álvaro Vicente Costa. Ideologia e pragmatismo na política externa de Jair Bolsonaro. **Relações Internacionais**, vol. 64, p. 117-137, 2019.

SILVA, André Luiz Reis da; VOLPATO, Vitória. **The Brazil-European Union Strategic Partnership: advances, convergences, and challenges**. Working Paper. Outubro de 2019. Disponível em: <<https://ghum.kuleuven.be>>. Acesso em: 28 mar. 2021.

SILVA, Karine de Souza. A Parceria Estratégica entre o Brasil e a União Europeia. **Série Relações Brasil-Europa**. n. 1. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2012. p. 69-91.

VIOLA, Eduardo. Brazilian Climate Policy since 2005: Continuity, Change and Prospective. In: EMERSON, Michael; FLORES, Renato (Eds.). **Enhancing the Brazil-EU Strategic Partnership: from the bilateral and regional to the global**. Bruxelas: CEPS, 2013. p. 141-159.

---

**Eleonora Mesquita Ceia** · Doutora em Direito pela Universidade de Saarland. LL.M. em Direito Europeu pelo Europa-Institut da Universidade de Saarland. Ex-bolsista da Fundação Konrad Adenauer. Professora Titular de Direito Constitucional e Direito Internacional Público do Centro Universitário Ibmecc-RJ.





# Brazil-Europe: Reviewing and reinforcing political dialogues

---

Eleonora Mesquita Ceia

## Foreword

On March 26 Mercosur celebrated its 30th anniversary. Its past performance is intrinsically related to the trajectory of Brazil-EU relations. Combining inter-regionalism with differentiated bilateral relations, Brazil and the EU have built a political dialogue that has had serious limitations since 2015. This can be explained by the influence of internal and external crises on both sides, by disagreements between the partners and, not least, by the complex structure of the Brazil-EU Strategic Partnership.

In view of such an unstable and adverse current scenario, for both Brazil and for the EU, it is justified to critically review the direction taken by the relationship between these historical partners. The idea is to stress successful experiences, the key obstacles to political dialogue and areas with a potential to renew bilateral relations in the light of contemporary global challenges.

This article focuses on the Brazilian outlook on bilateral relations. The methodology used is bibliographic research by means of reviewing domestic and international specialized literature, supported by documentary research of official data and information in connection with Brazil-EU relations.

This article is structured as follows: after this introduction, a brief discussion is presented of the background of the cooperation treaties between Brazil and the EU that preceded the launch of the strategic partnership in 2007. The strategic partnership's development and stalemates are then examined specifically and in detail. The conclusion seeks to define the balance of Brazil-EU relations from the Brazilian viewpoint. It points out that the prospects are not encouraging, owing to the panorama of internal and international crisis. Nonetheless, it emphasizes that this critical scenario may provide mutual stimuli favouring a revival of the Brazil-Europe dialogue.

### **Cooperation Treaties: a brief background**

Diplomatic relations between Brazil and the EU date back to the 1960s, when the European Economic Community (EEC) provided the country with an alternative to political, commercial and economic cooperation centred on the United States. With no significant initial advances, in 1973 the first bilateral trade cooperation agreement, of a non-preferred nature, was entered into. A Framework Cooperation Agreement was established between the parties in 1982, as yet not very comprehensive on trade nor on scientific and industrial cooperation issues. In any case, this agreement led to the advent of bilateral sectoral dialogues in a number of areas, with the rise of the EEC as Brazil's main trading partner in 1987. Please note that this development took place in the midst of the new scenario brought about by the Brazilian democratic recovery in 1985 and the accession of Portugal and Spain to the EEC in 1986 (SILVA, 2012 and SILVA; VOLPATO, 2019).

Following the end of the Cold War and with the rise in globalization and economic liberalization movements, the Brazilian foreign policy agenda started to value the topic of regionalism, and Brazil recognized the EU as a reference for regional integration. It was in this environment that institutional bilateral relations were adopted in the

early 1990s, with the conclusion of trade and inter-regional cooperation agreements, namely: the 1992 Framework Cooperation Agreement between Brazil and the European Communities; the 1995 Framework Cooperation Agreement between Mercosur and the EU; and the 1999 Association Agreement between Mercosur and the EU (DRECHSEL, 2016).

The 1992 agreement replaced the 1982 instrument, introducing a broader and improved framework for bilateral relations, based on democratic and evolutionary clauses. The need to renegotiate the agreement as a whole in order to broaden its areas of influence led to entering into subsequent agreements between the parties, such as the 1994 Financial Cooperation Framework Agreement and the 2004 Scientific and Technological Cooperation Agreement. However, after creating Mercosur in 1991, an inter-regional approach predominated over bilateral relations. In fact, the administrations of both Fernando Collor de Mello and Fernando Henrique Cardoso considered Mercosur an important tool to project the country and for its competitive insertion internationally (SILVA, 2012 and SILVA; VOLPATO, 2019).

From a Brazilian viewpoint, the EU's proposal for an inter-regional association with Mercosur stood as an attractive option to the North American Free Trade Agreement (NAFTA), supported by the United States. In comparison to NAFTA, the inter-regional association agreement between the EU and Mercosur included negotiations in considerable development and supported international acknowledgment of the South American integration project. Nevertheless, the initial progress of negotiations between the EU and Mercosur has not been replicated over time. This is due to different factors of a regional and international nature, such as the Brazilian Real's devaluation crisis, failure of the WTO millennium round and the consequent protectionist attitudes on both sides (GRATIUS, 2018 and SANTANDER; SARAIVA, 2016 and SARAIVA; GAVIÃO, 2020).

In the end, the preference for inter-regionalism – not only by Brazil but also by the EU – did not provide the expected results and limited the

scope of bilateral relations. In 2007 the EU proposed a paradigm shift in its relations with Brazil, in particular to establish a strategic partnership with the country. It referred to a recognition of Brazil as an emerging power by the EU before the key global governance institutions and as a regional leader vis-à-vis other South American states (FERREIRA-PEREIRA, 2021).

In view of the strategic partnership's unique relevance for an analysis of Brazil-EU relations, its development and stalemates will be examined specifically and in detail in the following section.

## **The strategic partnership: from euphoria to deadlock**

Renard (2021) explains that, as of the 2000s, strategic partnerships spread widely as a foreign policy tool among traditional and emerging powers. Strategic partnerships differ from alliances in that their scope is broader, not restricted to defence and security affairs, but also encompass issues of trade, technology and the environment. Furthermore, they are flexible, able to rely on periods of dynamism and stagnation over time in consonance with domestic and overseas circumstances, without prejudice to a partnership's basic commitments. To put it concisely, "strategic partnerships can be seen as instruments of flexibility and pragmatism in times of geopolitical uncertainty"<sup>1</sup> (RENARD, 2021, p. 316). Nonetheless, "partnership diplomacy" has recently lost ground owing to several factors: i) a lack of conceptual clarity and teleological strategic partnerships; ii) prioritising competition over cooperation in the current international scenario, witnessed by the trade war between China and the United States and the resurgence of nationalist populisms; and iii) the declining influence of multilateral institutions (RENARD, 2021).

---

1 Free translation of the original: "[...] strategic partnerships can be seen as instruments of flexibility and pragmatism in times of geopolitical uncertainty".

The EU's strategic partnerships are referred to by doctrine as forms of hybrid bilateralism or inter-regionalism, i.e., associations between a regional organization and a single power. The EU's current network of strategic partners comprises ten countries: the United States, China, South Africa, South Korea, Brazil, India, Mexico, Russia, Canada and Japan. Each of these employs its own dynamics in accordance with regional and international circumstances. However, it is possible to discern attributes common to all of them: i) the existence of mutual long-term interests between the EU and its partners; ii) a partnership's intentions encompassing a number of dimensions (political, social, economic and technological); iii) partnerships are global in scope; and iv) due to their motivations and objects, partnerships differ from other existing relationships (FABER, 2020 and SILVA; VOLPATO, 2019).

A strategic partnership is not conceptualized in a manner dissociated from the region in which the partner power is present. It is located within a complex multilevel regime consisting of different overlapping relational spheres, in which the partner power must exert a significant influence. Hence, the Brazil-EU Strategic Partnership, located in the hybrid bilateral or inter-regional sphere, is developed by means of its interactions with other spheres, i.e.: a multilateral sphere of global forums such as the WTO and the UN; a pure inter-regional relationship between EU-Mercosur and EU-CELAC; and a bilateral relations sphere between Brazil and EU member nations (DRECHSEL, 2016 and FABER, 2020 and GRATIUS, 2018 and SILVA; VOLPATO, 2019).

The Brazil-EU Strategic Partnership undersigned at the 1st EU-Brazil Summit in July 2007 was received with great enthusiasm and expectations by both parties, following a period of the relationship's limited results between 1992 and 2007. The partnership was entered into during Portugal's presidency of the European Union's Council during the second half of 2007. Portugal played a fundamental role in the process of forming the partnership, with stress on the efforts for intensifying bilateral relations by José Manuel Durão Barroso, president of the European

Commission between 2004 and 2014. Similarly, Spain contributed to creating the partnership by means of its traditional commitment to a more consistent and comprehensive European policy for Latin America (DRECHSEL, 2016 and FERREIRA-PEREIRA, 2021).

On the one hand, the partnership corroborated the EU's ability to recognize and adapt to a new multipolar order and, on the other hand, it gave Brazil the opportunity to definitively project its image as an emerging power before the international society. Initially, establishing a strategic partnership with Brazil could be construed as a shift in the paradigm of pure inter-regionalism traditionally maintained by the EU in its relations with Latin America. In fact, the EU put forward the stagnated relations between both regions as one of its motivations, especially those relations between the EU and Mercosur. Nevertheless, the European expectation was that establishing closer and more regular relations with Brazil could foster negotiations between the EU and Mercosur and be conducive to entering into an Inter-regional Association Agreement. In the end, the EU's strategic partnership and inter-regional approach to Latin America were complementary, not contradictory (CEIA, 2008 and FABER, 2020 and SANTANDER; SARAIVA, 2016).

The Brazil-EU Strategic Partnership was institutionalized by means of the so-called "summit diplomacy", which provides a privileged platform for dialogue among partners. In addition to the summits, there are the so-called joint action plans that sponsor general objectives and actions in priority areas, in order to guide the course of partnerships over a certain period, according to domestic and international circumstances. As a rule, documents derived from annual summits and other diplomatic and ministerial meetings held within the scope of the partnership are not legally binding on the parties, but are only statements of intention, i.e., soft law instruments. Between 2007 and 2014, seven summits were organized and two joint action plans were launched. Since 2015 no new summits or joint action plans were put in place between Brazil and the EU (FABER, 2020 and SILVA; VOLPATO, 2019).

This absence of activities has dampened the enthusiasm that initiated the Brazil-EU Strategic Partnership. In order to understand the reasons for this stagnation of bilateral relations, the partnership's development will be examined below according to domestic, regional and international policies and circumstances that have influenced it over time.

## The first decade

When launched in 2007, the Brazil-EU Strategic Partnership proved to be an initiative of great interest to both parties. As previously indicated, in the case of the EU this meant taking advantage of Brazil's regional leadership to revive conversations with Mercosur and defend its interests in an increasingly fragmented international scenario, with the presence of new emerging powers. In particular, the EU was aware of China's growing presence in Latin America in terms of trade and investments. Brazil in turn was eager to increase its international projection, investments and domestic economic growth. This initiative was in line with the new profile of Brazilian foreign policy introduced by Luiz Inácio Lula da Silva's administration, marked by Brazil's greater proactivity in global politics (DRECHSEL, 2016 and SANTANDER; SARAIVA, 2016 and SARAIVA, 2017).

Essentially, operating the partnership took place in the summits, by devising joint action plans and numerous sectoral dialogues on bilateral technical cooperation issues. These instruments were useful for a broad range of topics such as human rights, the environment, security, regionalism, sustainable development, technology, social cohesion and intellectual property, among others. Based on this structure, successful cases were covered of sectoral dialogues and triangular cooperation with less developed countries in the areas of energy, science and technology (FABER, 2020 and SARAIVA, 2017 and SILVA; VOLPATO, 2019).

Despite the new dynamism in bilateral relations, few concrete results came to light by the end of the Lula administration (2003-2010).

There was no progress in trade dialogue between Mercosur and the EU, in addition to the significant differences between Brazil and the EU in multilateral forums on issues such as, for example, nuclear disarmament, human rights and reforming the UN Security Council. In short, these were different perspectives: the EU was interested in preserving the existing international order's *status quo* while Brazil focused on its hegemonic defence of a plural and multipolar scenario. Such factors were compounded by the serious impacts of the 2008 financial crisis on the EU's economy, which adversely affected the bloc's investments in Brazil (FERREIRA-PEREIRA, 2021 and SARAIVA, 2017).

Under the government of Dilma Rousseff (2011-2016), Brazil strove to strengthen its relations with the United States and with the BRIC countries, chiefly with China, to the detriment of the multilateral and regional agenda with the EU and Mercosur respectively. Owing to the economic and political-institutional crisis, in particular as of Dilma Rousseff's second term, her foreign policy devoted itself to prioritizing growth opportunities in the economy and short run investments, rather than to issues of high international political interest. As a result, technical cooperation in the scope of a strategic partnership under the Brazil-EU sectoral dialogues was given greater emphasis than that on major multilateral issues. An example that illustrates this picture well is the environment: if, on the one hand, diverging views were the rule in climate change multilateral forums, on the other, sectoral dialogues on environmental issues abounded. Hence, the summits and joint action plans between 2011 and 2014 did not make any progress in bilateral political dialogues. Positive experiences were restricted to technical cooperation in the areas of science, technology and innovation. Summits and joint action plans have not been contemplated since 2015 (FABER, 2020; FERREIRA-PEREIRA, 2021 and SARAIVA, 2017).

The strategic partnership's first decade came to an end with a performance far below expectations, frustrating initial aspirations and resulting in a political dialogue standstill. There are many reasons: i) diverging views



of Brazil and the EU in multilateral institutions; ii) domestic economic and financial crises; iii) 2016 introduced enormous domestic challenges – on the one hand, the immigration crisis in the EU, terrorism and the Brexit referendum, on the other, the serious political-institutional crisis in Brazil that led to Dilma Rousseff’s controversial impeachment; iv) the partnership’s complex multilevel structure and the lack of specifically outlined priority topics and objectives (FABER, 2020 and AYUSO; GRATIUS, 2018; SANTANDER; SARAIVA, 2016 and SILVA; VOLPATO, 2019).

Following this, the effects on Brazil-EU relations by these and other internal and external setbacks will be looked into, bearing in mind the circumstances of the Temer and Bolsonaro administrations, and concluding with the health and humanitarian crisis brought about by the COVID-19 pandemic.

### **Domestic and global crises**

Both Brazil and the EU have experienced a succession of crises of a domestic and international nature since the 2008 financial crisis, which was aggravated starting in 2014. Donald Trump’s administration (2017-2020) enforced an inflexible, polarized and protectionist foreign policy towards the international society, even affecting transatlantic relations. Tension at the international level topped its limit with the multidimensional crisis resulting from the COVID-19 pandemic. This scenario gave rise to more introspective attitudes by each partner, consequently adversely influencing Brazil-EU relations, with no real prospect of recovery. This assessment is substantiated by the absence of an explicit reference to Brazil as a strategic partner both in the 2016 “Global EU Strategy”, a paper with guidelines on the interests, principles and priorities of the Common Foreign and Security Policy (CFSP), and in its subsequent annual reports for 2017, 2018 and 2019 (FERREIRA-PEREIRA, 2021).

Michel Temer’s (2016-2018) foreign policy, based on pragmatic economic interests, diverged from the logic of South-South coopera-

tion and was directed to supporting the country's realignment with developed Western powers, in particular the United States and the EU (GRATIUS, 2018). During Temer's administration, the ministry of foreign affairs' statements stressed the relevance of a strategic partnership with the EU, even while not holding high level meetings between the parties. Therefore, by the end of the Temer administration, all expectations of reviving EU relations with a view to repositioning Brazilian foreign policy were unsuccessful. Nonetheless, the neoliberal nature of Temer's foreign policy was decisive in reactivating trade negotiations between Mercosur and the EU, and in June 2019 led to entering into the Free Trade Agreement between the blocs, one of the original goals of the Brazil-EU Strategic Partnership (FERREIRA-PEREIRA, 2021 and SARAIVA; GAVIÃO, 2020).

The Jair Bolsonaro (2019-) administration brought significant changes to Brazilian foreign policy with "clearly intensified liberal economic guidelines" (SARAIVA; GAVIÃO, 2020, p. 102), which in fact led to signing the Mercosur-EU Free Trade Agreement. However, the ratification of this agreement by EU member states is jeopardized by the same foreign policy, which is contrary to human rights and by a Brazilian regressive domestic policy in environmental issues (CASARÕES; FLEMES, 2019 and GREGOSZ, 2020). Diplomatic representatives from Brazil and the EU attended the VII the High-Level Political Dialogue Meeting (remote) held in December 2020. In the joint statement produced after the meeting, the parties reasserted their commitment to the EU-Mercosur Association Agreement and "underlined the importance they attach to sustainability and environmental issues" (BRASIL, 2020). We now await attitudes that agree with this statement. This statement does not suggest any prospects of rescheduling the VIII Brazil-EU Summit, initially proposed for the first half of 2020.

The undemocratic attitude of the current Brazilian government potentializes the difficulties to be faced by the already damaged partnership with the EU. It is at odds with the European Commission's priorities

for 2019-2024, among which the following stand out: the creation of a human, sustainable economy; strengthened multilateralism and human rights; and the defence of a transparent democracy free from misinformation (EUROPEAN COMMISSION, 2019). There is no specific reference to political dialogue with Brazil (FONTELLES, 2021) within the CFSP's key events and activities during the first year in office of the European High Representative for Foreign Affairs, Josep Borrell Fontelles (2019-). Based on this, the outlook for a revitalised political dialogue is not promising in the short run.

### **Conclusion: balances of the relationship from the Brazilian outlook**

When launched in 2007, the Brazil-EU Strategic Partnership proved to be an initiative of great interest to both parties. However, since 2015 it has been in limbo (FERREIRA-PEREIRA, 2021). In recent years the political dialogue between Brazil and the EU has been exposed to uncertain political circumstances and changes in foreign policy guidance. Global and domestic political instabilities have always influenced bilateral relations. With crises, the natural consequence is the prevalence of domestic agendas.

In spite of this, it is estimated that relations with the EU remain of primary interest to Brazil. Important objectives may be achieved. The EU is Brazil's second largest trading partner, preceded only by China, and the country's chief foreign investor (EUROPEAN COMMISSION, 2020). Boosting bilateral business relations could counterbalance China's growing influence in the region, as well as that traditionally exerted by the United States (DRECHSEL, 2016 and FERREIRA-PEREIRA, 2021). Under such circumstances, the Mercosur-EU Free Trade Agreement will play a pivotal role: it could expand trade and economic relations, which in turn are conditioned by clauses for environmental protection and human rights (AYUSO; GRATIUS, 2018). Such a commitment could entail a

revision of antagonistic attitudes regarding the environment, workers and native populations by current Brazilian foreign policy (CASARÕES; FLEMES, 2019 and GREGOSZ, 2020).

In fact, the Bolsonaro administration's foreign policy poses challenges to political dialogue with the EU. This is a policy that proposes a "tension between pragmatism and ideology" (SARAIVA; SILVA, 2019, p. 118), which has already created controversy and stress with European leaderships. In truth, the ideological dimension is opposed to the values of the EU inscribed in article 2 of the Treaty of Lisbon, namely peace, democracy, diversity, valuing of science and human rights, among others. Hence, for the revival of bilateral relations, a predominance of pragmatism over ideology is of interest. The departure of Ernesto Araújo, a central player in the government's ideological contingent, may signal a change in this direction. In his inaugural speech, the new foreign minister, Carlos França, disclosed a disassociation from his predecessor when he stated that the priorities under his tenure are neutralizing the pandemic, focusing on climate change and economic growth (BRASIL, 2021).

From the Brazilian standpoint, these topics represent potential areas to be exploited in order to restore Brazil-EU relations. The European Green Pact provides funding opportunities to Brazil in terms of sustainable growth (PICCINETTI, 2021). In this regard Brazil relies on a background of successful practices, including a partnership with the EU during the Lula and Rousseff administrations (GRATIUS, 2018; SILVA; VOLPATO, 2019 and VIOLA, 2013). Similarly, Brazil and the EU have shared successful experiences in scientific cooperation. The COVID-19 pandemic has confirmed the relevance of investments in science, technology and innovation. Brazil should prioritize its "scientific diplomacy" with the EU, with emphasis on projects funded by the *Horizon Europe* program, related to the struggle against COVID-19 (PICCINETTI, 2021). From the start, the EU has adopted a supportive and multilateral approach to every action related to vaccination (FONTELLES, 2021). It is a valuable opportunity for Brazil to resume its political dialogue with the EU and

begin resolving its numerous domestic crises stemming from the pandemic's drastic impact on the country.

The Brazil-EU political dialogue will be resumed. As was the case with institutionalizing the Brazil-EU Strategic Partnership in 2007, it is expected that, in the first half of 2021, the Portuguese presidency of the European Union's Council will be decisive in terms of balancing the relevance of bilateral dialogue with internal problems. Moments for pause and inflection are typical of the nature of strategic partners. It will be up to both parties to recognize existing conflicts, insist on successful experiences and to concentrate actions in the above-described areas, with the potential to resume bilateral relations in the face of contemporary global challenges.

## Bibliographical references

AYUSO, Anna; GRATIUS, Susanne. The Economic Agenda between Brazil and the EU: Prospects for a Bilateral and Global Upgrading. *IAI Papers*, vol. 18, n. 8, pp. 1-30, 2018.

BRAZIL. Ministry of Foreign Affairs. **VII Diálogo Político de Alto Nível Brasil-UE – 18/12/2020 – Declaração Conjunta**. Available at: <[https://www.gov.br/mre/pt-br/canais\\_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/2020/vii-dialogo-politico-de-alto-nivel-brasil-ue-18-12-2020-declaracao-conjunta](https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/2020/vii-dialogo-politico-de-alto-nivel-brasil-ue-18-12-2020-declaracao-conjunta)>. Access on: Apr. 2, 2021.

BRAZIL Ministry of Foreign Affairs. Discurso de Posse do senhor Ministro de Estado das Relações Exteriores, Embaixador Carlos Alberto Franco França – Brasília, 4/6/2021. Available at: <<https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/ministro-das-relacoes-exteriores/discursos-mre/discurso-de-posse-do-senhor-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores-embaxador-carlos-alberto-franco-franca-2013-brasilia-06-04-2021>>. Access on: Apr. 6, 2021.

CASARÕES, Guilherme; FLEMES, Daniel. Brazil First, Climate Last: Bolsonaro's Foreign Policy. *GIGA Focus Lateinamerika*, n. 5, p. 1-13, 2019. Available at: <<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-64011-4>>. Access on: Apr. 3, 2021.

CEIA, Eleonora Mesquita. The new approach of the European Union towards the Mercosur and the Strategic Partnership with Brazil. *Studia Diplomatica*. vol. LXI, n. 4, p. 81-96, 2008.

EUROPEAN COMMISSION. **The European Commission's Priorities:** 6 Commission priorities for 2019-2024. 2019. Available at: <[ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024\\_en](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024_en)>. Access on: Apr. 2, 2021.

EUROPEAN COMMISSION. **Countries and Regions:** Brazil. 2020. Available at: <[ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/brazil/](https://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/brazil/)>. Access on: Apr. 3, 2021.

DRECHSEL, Benjamin. **Interregionale Beziehungen und strategische Partnerschaften:** Die EU, Indien und Brasilien in der internationalen Politik. Wiesbaden: Springer, 2016.

FABER, Jennifer Saskia Nicole. **Between Rhetoric and Practice:** assessing the European Union's Strategic Partnerships in the regional context of Latin America. Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg, 2020. Available at: <<https://www.awro.rw.fau.de>>. Access on: Mar. 29, 2021.

FERREIRA-PEREIRA, Laura C. European Union-Brazil Relations: A Strategic Partnership in Suspended Animation. In: FERREIRA-PEREIRA, Laura C; SMITH, Michael (Eds.). **The European Union's Strategic Partnerships:** Global Diplomacy in a Contested World. London: Palgrave Macmillan, 2021. p. 151-175.

FONTELES, Josep Borrell. **European Foreign Policy in times of COVID-19.** Luxemburg: Publications Office of the European Union, 2021.

GRATIUS, Susanne. Brazil and the European Union: from liberal inter-regionalism to realist bilateralism. **RBPI**, vol. 61, n. 1, p. 1-21, 2018.

GREGOSZ, David. Acordo UE-Mercosul: nova era glacial ou surpreendente avanço após a pandemia do novo coronavírus? **Série Relações Brasil-Europa**. n. 10. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2020. p. 43-57

PICCINETTI, Leonardo. **EU-Brazil Post-Covid19 Toolkit:** Innovation for Sustainability Foresight. ENRICH. 2021. Available at: <[https://brazil.enrichcentres.eu/wp-content/uploads/2021/01/ENRICH\\_CONFAP\\_Policy-Brief-Final\\_V2.pdf](https://brazil.enrichcentres.eu/wp-content/uploads/2021/01/ENRICH_CONFAP_Policy-Brief-Final_V2.pdf)>. Access on: Mar. 28, 2021.

RENARD, Thomas. The Rise and Fall of an Idea. In: FERREIRA-PEREIRA, Laura C; SMITH, Michael (Eds.). **The European Union's Strategic Partnerships:** Global Diplomacy in a Contested World. London: Nomos, 2021. p. 311-323.

SANTANDER, Sebastian; SARAIVA, Miriam Gomes. Brazil – European Union Partnership: from high expectations to limited results. **L'Europe en formation**. n. 381, p. 103-123. 2016. Available at: <<https://www.cairn.info/revue-l-europe-en-formation-2016-3-page-103.htm>>. Access on: Mar. 20, 2021.

SARAIVA, Miriam Gomes. The Brazil-European Union strategic partnership, from Lula to Dilma Rousseff: a shift of focus. **RBPI**, vol. 60, n. 1, p. 1-17, 2017.

SARAIVA, Miriam Gomes; GAVIÃO, Leandro. Relações comerciais União Europeia-Mercosul: um breve histórico. **Série Relações Brasil-Europa**. n. 10. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2020. p. 91-108.

SARAIVA, Miriam Gomes; SILVA, Álvaro Vicente Costa. Ideologia e pragmatismo na política externa de Jair Bolsonaro. **Relações Internacionais**, vol. 64, p. 117- 137, 2019.

SILVA, André Luiz Reis da; VOLPATO, Vitória. **The Brazil-European Union Strategic Partnership: advances, convergences, and challenges**. Working Paper. October 2019 Available at: <<https://ghum.kuleuven.be>>. Access on: Mar. 28, 2021.

SILVA, Karine de Souza. A Parceria Estratégica entre o Brasil e a União Europeia. **Série Relações Brasil-Europa**. n. 1. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2012. p. 69-91.

VIOLA, Eduardo. Brazilian Climate Policy since 2005: Continuity, Change and Prospective. In: EMERSON, Michael; FLORES, Renato (Eds.). **Enhancing the Brazil-EU Strategic Partnership: from the bilateral and regional to the global**. Brussels: CEPS, 2013. p. 141-159.

---

**Eleonora Mesquita Ceia** · Doctor in Law from Saarland University. LL.M. in European Law from the Europa-Institut at Saarland University. Former Scholar at Konrad Adenauer Stiftung. Head Professor of Constitutional Law and Public International Law at Centro Universitário Ibmecc-RJ.

Este livro foi composto por  
Claudia Mendes em Minion c.12/16 e impresso  
pela Gráfica Cruzado em papel pólen 80g/m<sup>2</sup>  
para a Fundação Konrad Adenauer  
em julho de 2021.